

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA GUERRE
ET LA
POLITIQUE COMMERCIALE
DE LA GRANDE-BRETAGNE

1914-1920

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 6 décembre 1920, à 4 h. 1/2

PAR

Charles-H. BROTTIER

Président : M. HITIER, professeur.

Suffragants { M. ALLIX, professeur.
 { M. PERCEROU, professeur.

5

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1920

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA GUERRE
ET LA
POLITIQUE COMMERCIALE
DE LA GRANDE-BRETAGNE
1914-1920

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 6 décembre 1920, à 4 h. 1/2

PAR

Charles-H. BROTTIER

Président : M. HITIER, professeur.

Suffragants { *M. ALLIX, professeur.*
M. PERCEROU, professeur.

PARIS

JOUVE & C^e, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1920



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA GUERRE
ET LA
POLITIQUE COMMERCIALE
DE LA GRANDE-BRETAGNE
1914-1920

INTRODUCTION

Le but que nous nous proposons dans cette étude est moins de faire un exposé complet et détaillé de la politique commerciale de la Grande-Bretagne, depuis août 1914, que de montrer comment les événements de la guerre, en influençant l'opinion publique, ont donné à cette politique des directions nouvelles. Les changements dans la législation positive sont, à ce jour, peu nombreux et seraient presque négligeables, s'ils n'apparaissaient comme des manifestations des tendances réformatrices qui se sont fait jour au cours des dernières années. Comme tout ce qui n'est que tendances, la question est difficile à saisir dans son ensemble ; et ainsi que nous le faisait

remarquer le professeur Shield Nicholson, non seulement on ne peut espérer arriver à une conclusion précise sur l'importance de ce mouvement d'opinion et les résultats qu'il est capable d'atteindre, mais les économistes eux-mêmes, ceux qui ont étudié le plus attentivement les problèmes du commerce international, peuvent à peine se former une opinion stable sur une question qui présente des aspects si nombreux et changeants au gré des circonstances. Quoi qu'il en soit, nous croyons à la possibilité et à l'intérêt qu'il y a de nous préparer à l'idée de transformations plus ou moins radicales; mais toujours de grande importance internationale, dans la politique traditionnelle anglaise du libre-échange.

Nous étudierons, dans un premier chapitre, ce que l'on peut appeler la politique commerciale de guerre de la Grande-Bretagne. Nous verrons comment les nécessités de la lutte, les contingences de l'heure, ont fait surgir des restrictions de toutes espèces, voire même des prohibitions, comme au plus beau temps du mercantilisme, au pays du libre-échange.

Puis nous nous efforcerons de saisir, à travers ses différentes manifestations, l'effet sur l'opinion publique des nouvelles conditions économiques engendrées par la guerre. Nous nous contenterons de montrer comment Libre-échangistes et Protectionnistes tirent également conclusion de la situation actuelle en faveur de leurs théories. Nous laisserons

de côté les arguments d'ordre général que l'une et l'autre école a l'habitude de faire valoir, pour nous borner à ceux qui sont plus spécifiquement anglais (Chapitres : II, III, IV, V).

Enfin nous verrons les résultats positifs auxquels ces transformations de l'opinion ont aboutis et les tentatives qui sont faites pour amplifier ces résultats (Chapitres : VI, VII, VIII).

La politique et la situation commerciale de l'Angleterre à la veille de la guerre.

Une étude des changements momentanés ou durables survenus dans la politique commerciale de l'Angleterre, conséquemment aux différentes guerres que ce pays a soutenues, nous offrirait certes un intérêt : l'intérêt de précédents historiques. Mais pour avoir quelque valeur, elle nous obligerait à des développements substantiels de cette politique et nous entrainerait hors des cadres que nous nous sommes fixés. Une simple remarque, d'ailleurs, nous aidera à nous consoler de cet abandon : c'est que, surtout dans le domaine économique, les effets des guerres précédentes n'ont rien de comparable avec les bouleversements occasionnés par la guerre mondiale.

Cependant il est de toute nécessité de marquer notre point de départ. Il faut savoir où en étaient les choses en 1914, à la veille de la guerre, pour pouvoir, aujourd'hui, mesurer d'un coup d'œil le chemin parcouru. Nous allons donc nous efforcer de

donner un aperçu de la politique et de l'état de l'opinion anglaise à cette époque.

En 1846, Peel, à l'instigation de Cobden, de Bright, et aussi, sans doute, devant la menace d'une famine à la suite d'une mauvaise récolte, se décidait à faire voter l'abrogation des « Corn laws ». Depuis lors, l'Angleterre a connu le libre-échange. Les droits sur le thé, cacao, alcool, bière, vin, tabac, n'ont été maintenus, ou établis, que pour répondre à des nécessités financières. Ce sont des droits fiscaux et non des droits protecteurs ; les denrées subissant des taxes équivalentes (excise) lorsqu'elles sont produites dans les îles Britanniques. Ce n'est pas à dire, cependant, que depuis 1846 le libre-échange n'ait été l'objet de violentes attaques. Les protectionnistes n'ont jamais désarmé ; la plus sérieuse de leurs offensives fut celle menée par Chamberlain au lendemain de la guerre du Transvaal, sous le couvert de l'Impérialisme. Des droits de douane étaient demandés pour permettre d'accorder des préférences de tarif aux produits des Dominions. Le grand argument était que ce régime de préférences devenait absolument nécessaire au maintien de l'unité impériale ; « une « politique commerciale commune, écrivait encore « Chamberlain en 1911, est la base indispensable « d'une politique impériale commune. » Pendant plus de dix ans, de 1903 à 1914, les partisans de la protection menèrent une très active campagne, sous

le nom de « Tariff Reform », expression assez curieusement empruntée au mouvement libre-échangiste des Etats-Unis. Ils avaient à leur tête d'éminents hommes politiques appartenant presque tous au parti unioniste : outre Chamberlain, Cecil Rhodes, Mr A. Balfour, Mr Bonar Law. De savants économistes, comme le professeur Ashley et le professeur Cunningham s'employaient à démontrer les avantages théoriques de la protection et les désastres où le libre-échange risquait d'entraîner le pays. Une presse nombreuse conduite par *Times*, le *Daily Mail*, *Daily Telegraph*, *Morning Post*, clamait tous les jours la nécessité d'une réforme. Enfin de puissantes associations se créaient sous le nom de ligues, unions, clubs, pour mener une propagande active de conférences, de manifestes et de pamphlets. La plus connue est la « Tariff Reform League » créée dès 1903, sous le nom d'« Imperial Tariff League ». Les arguments au service de cette propagande se multipliaient d'ailleurs bientôt. Celui de l'unité impériale s'étant un peu usé au cours des années qui suivirent immédiatement la guerre sud-africaine, on brandit le spectre du déclin économique de la Grande-Bretagne. On montrait l'étonnante prospérité de l'Amérique et l'avance à pas de géant de l'Allemagne; et comme ces deux pays étaient protectionnistes, on en tirait naturellement la conclusion que seule une barrière douanière permettrait à l'Angleterre de

reprendre et conserver son rang. On jouait aussi de la crainte du « dumping » exercé par des pays qui jouissent d'une main-d'œuvre bon marché et qui, assurés par des tarifs de leur marché national, peuvent vendre à bas prix sur ceux de l'étranger. Il s'agissait surtout de l'Allemagne ; aussi les « Tariff Reformists » purent-ils considérer comme un commencement de succès l'Act exigeant la mention « made in Germany ». Enfin il ne fut pas jusqu'à l'autorité d'Adam Smith, immense en Angleterre, dont on ne chercha à s'assurer. On affirmait que l'idée courante du cosmopolitisme de l'auteur de la *Richesse des Nations* était fausse. « Adam Smith « était profondément nationaliste. D'un point de vue « économique son idéal était que l'Empire constitue « un immense marché intérieur pour les produits de « chacune de ses parties et que pour les besoins de « cet Empire, certaines taxes, parmi lesquelles des « taxes douanières, doivent être levées d'après un « système uniforme. »

Néanmoins, à trois reprises différentes, le peuple anglais aux élections générales, une en 1906 et deux en 1910, a repoussé la politique impérialiste, protectionniste de Chamberlain. « Le résultat des élections de 1906, déclarait alors M. Winston Churchill, signifie qu'après avoir pendant soixante ans « combattu des tarifs hostiles par la libre importation, et en dépit de la pratique constante du reste

« du monde, la Grande-Bretagne, fidèle à son ancienne « foi, a publiquement réaffirmé les doctrines économiques de Cobden, Bright et Peel. »

Le parti libre-échangiste s'organisa d'ailleurs lui aussi pour la lutte : il eut sa presse, toute la presse libérale ; ses ligues dont les plus importantes sont la « Free Trade-Union » et le « Cobden Club » ; ses théoriciens, la grande majorité des professeurs d'économie politique du Royaume-Uni ; ses avocats au Parlement. Il eut aussi ses arguments d'ordre pratique ; le principal étant que le libre-échange a donné à l'Angleterre sa suprématie sur la mer, tandis que la protection a détruit l'industrie des constructions navales en Amérique. Et bien qu'il n'y ait peut-être là qu'une question de coïncidence, il est certes remarquable que la marine marchande britannique a quadruplé, passant de trois millions à douze millions de tonnes, depuis le jour de l'abandon du régime protectionniste, alors que d'un autre côté, de 1850 à 1913, le pourcentage des produits d'importations et d'exportation transportés sur des navires américains, passait de 75,2 0/0 à 10,1 0/0. Il y a dans cette décroissance de la marine marchande américaine, un fait capital, du point de vue britannique, sur lequel les libre-échangistes ne manquaient de s'appuyer. Les arguments classiques du « laisser faire » n'étaient au reste pas négligés : maintien au plus bas prix du coût de la vie, ce que les tariffistes

appelaient ironiquement l'« argument pain et beurre » ; stimulant de la production nationale et de l'esprit d'invention ; élément essentiel aux relations pacifiques entre les peuples, etc. Mais ce qui faisait surtout la force du Libre-échange, dans un pays traditionaliste, c'est qu'il représentait une politique vieille de plus d'un demi-siècle, sous laquelle le commerce et l'industrie avaient admirablement prospéré ; c'est qu'il avait assuré à un peuple de quarante-cinq millions d'individus vivant dans des îles étroites, un confort, un niveau de vie unique en Europe, que le souvenir persistant des « hungry forties » rendait plus appréciable encore.

Aussi à la veille de la guerre la Grande-Bretagne reste fidèle au libre-échange ; le parti au pouvoir est le parti libéral, dont le mot d'ordre a toujours été la maxime de Cobden : « Libre-échange, paix, bonne volonté vis-à-vis de toutes les nations. » Le Parti Unioniste, qui dans son ensemble avait fait de la réforme douanière sa plate-forme électorale, est décidément mis en minorité par tous les sièges accordés aux Nationalistes Irlandais et au Labour Party ; car celui-ci, s'il n'a pas encore pris nettement position si la question des tarifs, est hostile, par principe, aux taxations indirectes et se trouve ainsi appelé à faire bloc, sur cette question tout au moins, avec les libéraux.

CHAPITRE PREMIER

Les mesures de guerre

Un pays, quelque soit son attachement à un système économique, est bien obligé de tenir compte des conditions nouvelles dans lesquelles une déclaration de guerre le place tout à coup. De tout temps il a fallu s'adapter aux nécessités de la lutte. Toutes les mesures politiques en vue d'assurer le succès final (état de siège, levée de troupes, réquisitions, etc.) ont leurs inévitables et immédiates répercussions dans le domaine économique ; ces répercussions sont devenues de plus en plus sensibles à mesure que la vie nationale s'intensifiait, se compliquait. Mais, quand on a apprécié à sa valeur l'importance croissante de la solidarité internationale, on ne s'est pas contenté de protéger le pays par des mesures d'ordre politique. On a usé de l'arme économique ; et non seulement pour se défendre, mais encore pour attaquer ; cela signifie des changements directs et radicaux dans le régime économique et plus parti-

culièrement dans le commerce international. Dès l'instant où l'on est décidé à user du blocus comme d'une arme efficace contre l'ennemi, il faut passer brusquement d'une économie de paix, fondée sur la liberté des transactions commerciales entre les nations, à une économie de guerre, où les gouvernements interviennent pour limiter ou supprimer cette liberté.

C'est devant ce problème que l'Angleterre s'est trouvée placée en 1914 ; problème plus formidable pour elle que pour tout autre, par suite de sa position exceptionnelle dans le commerce du monde et de sa suprématie maritime. Elle n'hésitait pas cependant, et dès le 3 août, c'est-à-dire avant la déclaration officielle de guerre, le gouvernement usait des pouvoirs qui lui sont conférés par la section 8 du « Customs and Inland act » de 1879 : « L'exécutif peut, par Proclamation royale ou Ordre en Conseil, interdire l'exportation d'armes, munitions, équipements militaires, et tout autre article susceptible d'accroître la puissance militaire ou navale ou susceptible de servir à l'alimentation des hommes. » Le 26 août l'interdiction était étendue aux colonies et possessions ; mais non aux « self-governing Dominions » qui sont en dehors de la législation économique du Royaume-Uni. Sans doute cette disposition semble viser des fins politiques plus qu'économiques. Mais par la façon dont il l'a interprétée, le gouvernement en a étendu les effets ; la

longue liste de prohibition d'exportations qu'il a fait paraître, comprenait, à côté des armes, des matières premières, des vêtements, etc., et par de nombreux décrets successifs cette liste s'est allongée indéfiniment jusqu'à comprendre presque l'ensemble des exportations.

Le 5 août une Proclamation royale interdisait tout commerce avec l'Allemagne. A la même date un « Aliens restriction Order » imposait aux étrangers des conditions sévères à l'entrée et à la sortie du territoire britannique. Il s'agit davantage, ici, de se protéger contre des éventualités d'espionnage, de trahison, que de porter un coup sérieux au commerce et par suite à la force de résistance de l'Allemagne. Mais ce même jour une troisième Proclamation royale s'efforçait d'atteindre ce but par la « Déclaration de contrebande de guerre ». Il y était fait une distinction entre : *a*) articles de contrebande absolue tels que armes, munitions, équipements militaires, navires ; *b*) articles de contrebande conditionnelle tels que matières alimentaires, vêtements, métaux précieux, matériel de chemin de fer, télégraphe, téléphone, etc. Le 21 septembre, cette seconde liste était renforcée d'un grand nombre de matières : fer, cuivre, plomb, caoutchouc, cuir, etc. Entre temps la Grande-Bretagne avait adhéré à la fameuse Déclaration de Londres signée le 26 février 1909 par ses représentants à la Conférence,

mais que la Chambre des Lords avait toujours refusé de valider. D'ailleurs cette adhésion était faite sous réserve que la liste de contrebande contenue dans la Proclamation du 5 août 1914 serait substitué à la liste des articles 22 et 24. La déclaration de contrebande c'est en réalité la mise en œuvre du Blocus, l'arme économique par excellence, la plus puissante que l'on ait à mettre au services des fins politiques. Elle renforce, en les généralisant, les mesures précédentes : interdiction d'exportation, interdiction du commerce avec les Allemands. Ce n'est pas seulement le commerce des nationaux que l'on prétend surveiller, mais celui du monde entier avec l'ennemi. L'Angleterre, confiante dans la supériorité de sa marine pour assurer l'exécution pratique de ces prétentions, entreprenait résolument, à côté des opérations militaires, une guerre économique qui devait amener l'effondrement politique de l'Allemagne.

La réglementation des exportations se trouvait donc chose faite dès le 5 août. L'exportation de produits spécifiés, jugés nécessaires au pays était interdite pour toute destination ; et la vente de tous produits, même ceux de luxe, était interdite sur des marchés spécifiés, ceux de l'ennemi. Dans les premiers jours de la guerre les listes de prohibitions furent relativement courtes ; mais avec le temps elles s'enflèrent démesurément et furent à plusieurs

reprises consolidées ; la dernière Proclamation est du 10 mai 1917. Ces prohibitions existaient « sauf licence », car il fallait bien tenir compte de l'intérêt qu'il y avait pour le commerce après la guerre de maintenir certaines connexions avec l'étranger. Les autorisations d'exportation étaient accordées par un « interdépartemental comité », dit : « Committee on trade with the enemy ». Etant donnée l'importance croissante du travail, il fut d'ailleurs remplacé, dès 1915, par un « Department » spécial, le « War Trade Department ». Les articles prohibés étaient divisés en trois catégories :

Une liste A, comprenant ceux dont l'exportation est prohibée pour tous les pays ;

Une liste B comprenant, ceux dont l'exportation est prohibée en dehors de l'Empire ;

Une liste C, comprenant ceux dont l'exportation est prohibée seulement chez les neutres voisins des pays ennemis.

Toutes ces mesures de restriction n'étaient pas nouvelles ; les guerres précédentes les avaient connues. Mais bientôt, les caractères spécifiques de la lutte mondiale dans laquelle le pays se trouvait engagé entraînaient le gouvernement à des interventions, ignorées jusqu'alors, dans le domaine économique. C'est le régime des *importations* mêmes que l'on se mit à surveiller, à réglementer. Ne sommes-nous pas, cette fois, en présence de mesures prises en

vue de fins économiques, connues sous le nom de Protection ? Non, peut-on répondre à coup sûr, du moins dans la première conception du gouvernement qui les a prises. Elles ont été amenées et justifiées par les circonstances nouvelles. D'abord par la longueur de la guerre et son intensité, ce qui a appauvri le pays et l'a mis dans l'obligation de réduire ses dépenses de luxe s'il voulait être à même d'acheter à l'étranger et de payer les produits nécessaires à sa vie et à la conduite des hostilités. Puis, surtout, ce fut l'apparition de la guerre sous-marine, sorte de défi jeté au blocus. La lutte engagée entre ces deux forces semblait devoir aboutir à cette situation sans issue de deux belligérants dont l'un aurait la liberté de la mer sans avoir de flotte de commerce, et l'autre une flotte de commerce sans avoir la liberté de s'en servir. Les mesures directes, effectives, qu'il fallait prendre contre le danger des sous-marins étaient du ressort de l'Amirauté ; mais en attendant il fallait remédier au mal causé, il fallait tirer le meilleur parti des conditions qui étaient faites au commerce ; il fallait, autrement dit, épargner le plus possible du tonnage existant pour l'alimentation du pays et de l'armée. Pour cela une réglementation des importations s'imposait.

Quels moyens le gouvernement avait-il à sa disposition ? D'abord les pouvoirs très étendus qui lui étaient assurés par le « Defence of the Realm Act »,

1914 (Dora). Il pouvait aller jusqu'à interdire complètement à toute personne le commerce de certaines marchandises, ce qui exclut naturellement toute possibilité d'importation. Ce procédé a été employé quelquefois, surtout pour les matières premières, telles que laines et métaux. C'est ainsi que par « Ordre en Conseil » du 29 février 1916, interdiction est faite à toute personne de vendre, d'acheter, de faire des offres de vente ou d'achat de fer, cuivre, nickel, etc.

Puis on s'est souvenu que la section 43 du « Custom consolidation Act » 1876, prévoit que l'importation d'armes, munitions ou *toute autre marchandise*, peut être prohibée par Proclamation royale ; le gouvernement n'hésitait pas sous la pression des nécessités de l'heure, à donner à l'expression « *toute autre marchandise* » une interprétation très libérale, et le 15 février 1915, « attendu qu'il est expédient que « l'importation dans le Royaume-Uni de certaines « marchandises d'un caractère encombrant (bulky) « soit interdite », l'entrée du papier, du matériel servant à sa fabrication, du tabac, des meubles, du bois, des pierres et ardoises était prohibée. Deux autres Proclamations du 10 et du 21 mars interdisaient successivement l'importation des fruits conservés, des voitures automobiles et accessoires, instruments de musique et accessoires, alcools de toute espèce sauf brandy et rhum. Au cours de l'année 1916,

et surtout au début de 1917 (importante proclamation du 23-2-1917), au moment où la campagne sous-marine battait son plein, la liste des prohibitions d'importations s'est allongée démesurément. Ces prohibitions, n'étaient et ne pouvaient être absolues. Le Board of Trade pouvait accorder des permis d'importation (licences). Ces licences ne pouvaient être données, en principe et au début, qu'au cas où les marchandises étaient réellement en route pour le Royaume-Uni à la date de la Proclamation, ou bien payées à cette date. Mais lorsque le contrôle du gouvernement s'est étendu sur un très grand nombre de marchandises, les permis d'importation ont été accordés beaucoup plus généreusement. Ce régime des prohibitions avec la porte entr'ouverte des licences, est un moyen simple et effectif de contrôler les importations et n'a pas pour effet nécessaire d'exclure les produits. Il y a même des exemples d'un accroissement considérable des importations ; ainsi pour les machines agricoles, jugées indispensables à l'extension des terres arables. Bien mieux, il y a très peu de cas d'exclusion totale ; car même pour les articles de luxe, tout à fait superflus en temps de guerre, il faut tenir compte de la ruine possible d'industries nationales et des besoins d'exportation des nations alliées.

Dès avril 1916 le Board of Trade instituait un « Department of import restrictions » pour accorder

les licences prévues. A cette époque il ne s'agissait que de dix ou douze classes de marchandises ; mais par la suite les attributions du nouveau « Department » se sont accrues et il a eu pouvoir de délivrer les permis d'importation pour tous les produits sauf le papier, le sucre, et les diamants contrôlés par des commissions particulières. Le résultat de ce programme renforcé de restrictions, appliqué à partir du 1^{er} mars 1917, n'est pas à dédaigner. Le tonnage ainsi épargné pendant douze mois et mis à la disposition des besoins de l'armée, ou de l'approvisionnement du pays en produits essentiels, s'élève pour l'année 1917-1918 à 7 millions de tonnes, soit environ 500.000 tonnes par mois. Cette économie de tonnage a surtout été réalisée sur les bois de charpente et le papier ; puis, dans des proportions moindres, sur les fruits, verres, pierres et ardoises.

Le gouvernement jugeait d'ailleurs bientôt insuffisants les moyens que la législation existante lui donnait ; et il introduisait en novembre 1917 un Bill, à la Chambre des Communes, en vue de restreindre temporairement le nombre de personnes qui peuvent entreprendre une industrie concernant les métaux autres que le fer. Ce Bill est devenu le « Non ferrous mineral Act » 1918. D'autre part, pour garantir l'alimentation du pays le Gouvernement prenait une série de mesures qui devaient aboutir au « Corn Production Act » 1917. On ne saurait s'exagérer les

inquiétudes, les craintes suscitées, même dans les milieux officiels, par l'efficacité, à un certain moment, de la campagne sous-marine. On a réellement redouté la famine ; et la situation exceptionnelle de l'Angleterre justifiait ces craintes. A la déclaration de guerre les deux tiers de ses 47 millions d'habitants dépendaient pour leur subsistance des approvisionnements étrangers. Les Iles Britanniques ne produisaient que $\frac{1}{5}$ du blé, $\frac{3}{5}$ de la viande et rien du sucre qu'elles consommaient. La maîtrise des mers était donc la condition de l'existence même de sa population. Aussi, bien qu'en Angleterre, comme partout ailleurs, les hommes d'Etat et les militaires aient cru à une guerre courte, dès août 1914 une série de dispositions furent prises pour assurer l'alimentation du pays. De nombreuses commissions furent créées, entre autres une Commission du sucre ; en août il n'y avait de sucre dans le Royaume-Uni que pour deux mois et 65 o/o de ce qui était consommé était importé d'Allemagne. Peu à peu le gouvernement libéral et libre-échangiste de M. Asquith fut amené, par les nécessités de la guerre, et aussi l'agitation du Labour Party devant la hausse des prix, à intervenir d'une façon de plus en plus étroite dans l'approvisionnement alimentaire. Au cours des années 1915-1916 de nombreux comités furent institués (particulièrement en novembre 1915 le Licensing C., le Carriage of foodstuffs C., le Port and Transit C., et

en janvier 1916 le Shipping Control C.) avec le résultat de mettre la marine marchande et toutes les branches essentielles du commerce sous le contrôle de l'Etat.

Cependant les produits se raréfiaient et les prix haussaient régulièrement ; la hausse atteignait 65 o/o en novembre 1916. Le Labour Party réclamait vivement à la Chambre des Communes une action plus énergique de l'Etat et l'institution d'un « Food Controller ». Le 15 novembre M. Asquith se décidait à faire cette nomination, et à cette occasion, ce qui montre bien la pensée du Gouvernement et les motifs de son intervention. M. Runcinman, Président du Board of Trade, déclarait : « Nous avons été amenés « petit à petit, contre notre volonté, à suspendre le « libre cours des actions individuelles. Nous ne pouvons plus nous en contenter maintenant. Nous « sommes obligés d'accroître les pouvoirs des services et des fonctionnaires de l'Etat. » La fonction du « Food Controller » devait être de coordonner le travail des différents comités. On en arrivait à un système analogue au système allemand. On ne put trouver d'ailleurs un homme assez hardi pour accepter ce poste ; ce n'est que le 10 décembre 1916, M. Lloyd George ayant réussi à former son Cabinet, que l'on vit apparaître dans la liste des nouveaux ministres, le nom de Lord Devonport comme ministre de l'Alimentation.

C'est dans les premiers jours de 1917 que le Gouvernement présentait aux Communes le « Corn Production Bill », destiné à encourager la culture des céréales, l'Etat garantissant à l'agriculteur, pour tous ses efforts nouveaux, une rémunération minima. Il est certain que si les Iles Britanniques ne peuvent espérer nourrir leur population très dense, il leur serait possible d'en nourrir un plus grand pourcentage. Le Bill visait à faire porter des moissons aux immenses terrains de chasse, pâturages, terrains de golf, etc., qui sont un des traits caractéristiques de la campagne anglaise. Le Bill fut transformé en Act, malgré une forte opposition venant de deux sources : les Libéraux Libre-échangistes, alarmés par l'intervention de plus en plus étroite du Gouvernement et par le caractère permanent de la mesure ; les Unionistes protectionnistes, qui, au lieu ou à côté d'un système de primes, de garanties, auraient voulu encourager l'agriculteur par des droits de douane. Ces droits n'auraient naturellement pas été levés pendant la guerre, mais la perspective de la protection qu'ils lui accorderaient dans l'avenir, devait, mieux qu'un système précaire de primes, l'inciter à étendre la surface de ses terres arables. Néanmoins, devant la nécessité d'aboutir rapidement, le Parlement adoptait le projet des subventions occasionnelles de l'État.

Quels ont été les résultats de l'ensemble des inter-

ventions de l'Etat dans le commerce extérieur de la Grande-Bretagne ? Le *Board of Trade Journal* de décembre 1918 fournit cet intéressant tableau des exportations :

Années	Valeur déclarée en millions de livres	Millions de tonnes
—	—	—
1913	525,2	92,1
1914	430	74,3
1915	384	55,2
1916	506	50,7
1917	527	44,7

En valeur, après une baisse pendant les deux premières années, on constate une reprise sensible, les chiffres de 1917 étant même supérieurs à ceux de 1913. Mais si l'on considère les volumes des exportations, il y a une diminution constante de 1913 à 1917. C'est donc que l'accroissement à partir de 1916 est dû à l'élévation des prix et non à une réelle augmentation du commerce international. Ces chiffres font justice, dit le *Board of Trade Journal*, de l'opinion accréditée dans différents pays alliés et neutres, que la Grande-Bretagne a maintenu son commerce extérieur aux dépens de celui des autres nations alliées.

Non seulement le volume, mais les directions de ce commerce ont changé sous l'influence de la guerre. Les exportations vers les trois principaux pays alliés, de 1913 à 1917, passaient de 61.645.000 livres •

sterling à 187.875.000, soit une augmentation de 204,8 o/o. Les exportations vers les neutres de 92.277.000 à 82.925.000, soit — 10,6 o/o. Vers les possessions britanniques et les Dominions de 205.112.000 à 172.657.000 : soit — 15,18 o/o. Ces diminutions sont dues à la nécessité pour le Royaume-Uni d'abandonner les marchés lointains, surtout quand la guerre sous-marine s'est intensifiée. Ainsi de 1913 à 1917 la valeur des exportations en Chine a baissé d'un tiers et au Japon de 60 o/o, permettant à d'autres contrées d'accroître largement leurs exportations sur ces marchés.

Après avoir vu comment la Grande-Bretagne a entrepris des changements, des bouleversements dans sa politique économique en vue seulement de garantir la sûreté de son territoire, l'alimentation de ses habitants, l'approvisionnement de ses industries de guerre, il nous reste à envisager les mesures d'ordre économique par lesquelles elle s'est efforcée de subvenir, partiellement au moins, aux charges financières du moment. Malgré la faveur où depuis plus d'un siècle la plupart des économistes et des hommes d'Etat tenaient le système de la taxation directe, et malgré toute l'élasticité de l'income-tax, l'Angleterre, ayant résolu dès les premiers jours de faire appel largement à l'impôt pour la subvention de ses finances de guerre devait être amenée à user du vieux procédé des droits à l'importation. Avec

des budgets qui s'élevaient par bonds prodigieux de millions de livres il fallait bien faire bon marché même des meilleurs principes financiers et des répu- gnances les plus justifiées. D'ailleurs il ne s'agissait pas d'inaugurer une politique nouvelle ; l'Angleterre a maintenu de tout temps des droits de douane sur un nombre restreint de produits, en les contrebalan- çant il est vrai par des droits d'accise, chaque fois que cela était possible. C'est ainsi qu'en 1913-1914 leur ensemble rapportait au budget plus de 75 mil- lions de livres. Ce n'est, cependant, que par une série de mesures timides et comme à regret, que ce produit a été porté successivement à 80.975.000 en 1914-1915, 120.816.000 en 1915-1916, et 127.841.000 en 1916-1917. Au cours des années financières 1917- 1918-1919-1920, par suite d'une reprise du commerce, d'une hausse des prix, plus peut-être que d'une élé- vation des droits, le produit des douanes et accises a fait plus que doubler sur celui de 1916-1917 ; 283.023.000 livres pour 1919-1920.

Comment le gouvernement est-il arrivé à ces résul- tats ? Il y est arrivé soit par une augmentation des droits existants ou par l'inscription de droits nou- veaux au budget, soit en obtenant, en cours d'année, une « Résolution » des Chambres. La première en date des augmentations de droits d'importation est celle de 8 pences par livre sur les thés, inscrite dans le Finance Act 1914 (27 nov.). Conséquemment à

une Résolution de la Chambre des communes du 21 septembre 1915, un certain nombre de produits nouveaux étaient soumis à des droits d'entrée : voitures automobiles et accessoires, montres, horloges et accessoires, chapeaux, films cinématographiques (33,33 o/o *ad valorem*) ; glaces (9 shillings par cwt : 112 livres françaises). Ce dernier droit et celui sur les chapeaux étaient d'ailleurs retirés le jour suivant. La même Résolution prévoyait une augmentation importante à partir du 22 septembre 1915 sur la chicorée, le cacao, le café, les fruits secs, le sucre, le thé, le tabac.

Nouvelle augmentation comme suite à une autre Résolution du 4 avril 1916, et établissement d'un droit d'entrée sur les allumettes. Le 2 mai 1917 les droits additionnels sur le tabac importé en Grande-Bretagne, prévus par le Finance Act de 1915, continués par celui de 1916, étaient doublés. Par la Résolution du 22 avril 1918, c'est une augmentation d'en moyenne 100 o/o sur les sucres, mélasses, saccharines, alcools, bières, allumettes, tabacs. Enfin le Finance Act de 1919, qui a été revêtu de l'approbation royale le 31 juillet, prévoit : Section 1 : continuation des droits imposés par le Finance Act 1915 ; Sections 2 et 3 : Augmentation des droits de douane et d'accise sur les alcools ; Sections 4 et 5 sur les bières. Notons, en passant, une disposition d'une Section 8, que nous discuterons plus tard, sur les préfé-

rences de tarif accordées aux Dominions, entraînant pour le budget une perte de 2 à 3 millions de livres.

La liste de ces augmentations ne semble d'ailleurs pas close pour l'avenir. Malgré la très grande part faite à l'impôt dans ses finances de guerre (35,17 0/0 en moyenne du 1^{er} avril 1914 au 31 mars 1920), l'Angleterre a cependant accumulé une dette énorme; 7.835.000.000 livres sterling. Elle paraît très décidée à la réduire rapidement. Pour cela de gros sacrifices s'imposent et comme le déclarait le chancelier de l'Echiquier, M. Austen Chamberlain, il n'est pas permis de négliger aucune source possible de recettes. Aussi, un des traits caractéristiques du Budget de 1920 est-il une très forte augmentation des droits de douane dont on espère tirer dans l'année courante un accroissement de revenu de 48.500.000 livres et dans une année complète 54.000.000. Le total des droits de douane et accise s'élève pour l'année 1920-1921 à 348.650.000 livres comparé avec 75.000.000 en 1913-1914.

En concluant cette étude succincte des mesures prises par l'Angleterre en vue d'assurer des fins politiques ou fiscales, il nous faut rappeler les répercussions inévitables qu'elles devaient avoir sur le volume et la direction de son commerce extérieur. Mais il nous faut surtout insister sur l'influence qu'elles ont exercé et exercent encore sur l'opinion

anglaise d'une politique commerciale. C'est par ce côté qu'elles nous intéressent particulièrement. Au cours de la guerre, sous la pression des besoins de l'heure, des réformes ont été entreprises dans la structure économique du pays, telles que les protectionnistes les plus hardis n'auraient osé rêver quelques années ou quelques mois mêmes plus tôt. Beaucoup ont espéré que ces réformes ne disparaîtraient pas avec la restauration de la paix, mais qu'elles seraient conservées comme l'amorce d'autres réformes plus en harmonie avec une économie de temps de paix. En somme une expérience d'une sorte de protectionnisme a été faite; l'intangible régime du libre-échange a été sérieusement entamé. Les champions habituels des deux vieilles théories ennemies s'en sont réjouis ou alarmés. Mais à côté des doctrinaires, il semble que la masse de l'opinion publique, des capitalistes aux producteurs et consommateurs, ait été fortement impressionnée par les transformations nécessaires de la guerre. De part et d'autre on a jeté du lest, on a réajusté bien des points de vue; libre-échangistes et protectionnistes ont été amenés, parfois sans s'en apercevoir, à se faire d'importantes concessions. Une politique commerciale nouvelle se fait jour, à laquelle de vieux antagonistes apportent une collaboration qui le plus souvent s'ignore. Pour l'homme d'affaires, si ce n'est pour l'homme de principes, l'infranchissable gouffre entre les deux con-

ceptions n'existe plus. La guerre paraît avoir démontré au plus réaliste des peuples toute l'importance des réalités. C'est cette transformation de l'opinion, qu'à travers ses manifestations les plus importantes, nous proposons d'étudier dans les chapitres suivants.

CHAPITRE II

Les Résolutions de la Conférence économique de Paris, juin 1916

Du 14 au 17 juin 1916, sous la présidence du ministre du Commerce français, M. Clementel, siégeait à Paris une Conférence Economique interalliée. Les Recommandations qu'elle a publiées nous paraissent mériter une attention spéciale, comme étant la première manifestation importante et officielle d'un changement d'orientation dans la politique économique anglaise, sous l'influence des événements de la guerre. Sans doute elles ne sont pas survenues comme un coup de foudre dans le ciel serein du libre-échangeisme. Une lente mais continuelle évolution de l'opinion publique, que nous étudierons par ailleurs, les avait précédées. N'empêche qu'elles marquent de la part d'un gouvernement libéral un pas résolu vers un régime de protection.

Les protectionnistes y ont naturellement vu la porte ouverte à leurs plus belles espérances. Une

barrière contre les produits allemands était un gros succès. Certes, il n'avait été obtenu qu'en jouant du sentiment patriotique, qu'en exploitant la haine sacrée qui enveloppait tout ce qui était allemand. Mais il était permis de croire que, la guerre finie, les obligations envers les Alliés disparaissant, avec la nécessité d'agir en commun pour des fins militaires communes, on arriverait très vite à se protéger efficacement contre les produits étrangers, sans distinction. Et les protectionnistes, dans la joie de ce qu'ils considéraient une victoire, allèrent même jusqu'à se recommander du grand prophète du « laisser faire », Adam Smith. Au fond nous sommes du même avis, semblent-ils dire à leurs adversaires d'hier, maintenant que vous voulez bien interpréter sensément la maxime de Smith sans laquelle son œuvre ne peut tenir, « que l'opulence doit passer après la défense » ; or, la seule façon d'assurer cette défense est d'user de tarifs douaniers. Il est certain qu'à cette époque un grand nombre de libre-échangistes, travaillés par les passions que suscite la guerre, étaient prêts à accepter d'un cœur léger une protection renforcée dès l'instant qu'elle s'appliquait aux ennemis. Le vieux champion du Libéralisme qu'était le président du Board of Trade, M. Runciman, ne déclarait-il pas dès le 10 janvier 1916, à la Chambre des Communes, au nom du gouvernement Asquith : « Nous devons faire attention qu'après

« avoir fini victorieusement la guerre, nous ne don-
« nions pas à l'Allemagne une possibilité de res-
« taurer sa position commerciale. » A quelque temps
de là il disait encore à un meeting de l'Association
des Chambres de Commerce Britanniques, affirmant
son plein accord avec M. Bonard Law : « Quelles
« qu'aient été mes vues sur la question douanière,
« je suis maintenant convaincu qu'à l'avenir la poli-
« tique commerciale de l'Angleterre doit être élevée
« sur de nouvelles fondations, à la lumière des évé-
« nements survenus depuis le début de la guerre. »

Il ne faut pas s'exagérer, cependant, cet abandon
du libre-échange. Les Résolutions de Paris ont été
l'objet de vives et nombreuses critiques dès leur
apparition ; la haine du « Hun » n'avait pas obscurci
tous les esprits ; et les Tariffistes claironnaient trop
leur victoire, pour que beaucoup ne regrettent cette
capitulation au Protectionnisme. D'autre part, dans
leur ensemble, les libre-échangistes pensaient qu'il
n'y avait pas lieu de s'alarmer outre mesure ; qu'il
fallait avant tout considérer les circonstances qui
avaient donné lieu à la Conférence, et l'état d'esprit
dans lequel elle avait rédigé ses Résolutions.

Une analyse rapide de ces Résolutions et des com-
mentaires dont le premier ministre les faisait suivre
à la séance des Communes du 2 août 1916, nous
permettra de juger de l'étendue des concessions
faites aux protectionnistes.

Les intentions du gouvernement britannique en prenant part à la Conférence peuvent se résumer ainsi :

1° Convaincre l'ennemi que les Alliés, quel que soit leur point de vue particulier, sont résolus à mener la guerre en complète unité d'action dans le domaine économique aussi bien que militaire ;

2° Prendre, pour la période qui suivra immédiatement la conclusion de la paix, toutes les dispositions qui pourront paraître essentielles aux Alliés, en tenant compte de l'attitude et de l'état d'esprit de l'Allemagne.

Le préambule des Déclarations dit lui-même très explicitement qu'elles ne sont qu'une réponse « aux « accords en cours entre nos ennemis, ayant clairement pour but d'établir leur domination sur la « production et les marchés du monde entier, en « imposant aux autres pays un joug intolérable ». Il s'agit de la Conférence secrète tenue à Vienne par les représentants des groupes économiques des Puissances Centrales, où la possibilité d'un « Zollverein » entre l'Allemagne et l'Autriche avait été envisagée, et du mouvement en faveur de la création d'une « Mittel Europa » qui avait trouvé sa complète expression dans l'ouvrage de Naumann, dès 1915.

C'est « en face d'un péril si grave, que les représentants des gouvernements alliés considèrent « qu'il est de leur devoir, en vue d'une légitime

« défense, d'adopter et mettre en pratique, à partir
« de ce jour, toutes les mesures nécessaires pour
« assurer leur pleine indépendance économique et le
« respect de saines pratiques commerciales ». On ne
pense donc qu'à se défendre d'une politique de con-
quête économique allemande, politique qui a reçu
un commencement d'exécution et qui devrait surtout
être appliquée après la guerre.

Pour effectuer cette défense les Alliés prennent
des résolutions de trois catégories.

A) *Mesures pour la période de guerre.* — Il s'agit
du renforcement du blocus et de l'extencion de la
« liste noire ».

B) *Mesures transitoires pour la période de recons-
truction.* — Participation des Alliés à la restauration
des pays envahis: annulation des traités de com-
merce avec les puissances ennemies et impossibilité
de leur accorder la clause de la nation la plus favo-
risée, pour un nombre d'années à déterminer, après
la guerre. Les Alliés réservent pour être échangées
entre eux, toutes leurs richesses naturelles, pendant
toute la période de reconstruction commerciale,
industrielle, agricole et maritime. De plus, « pour
« défendre leur commerce, agriculture, industrie
« contre une agression économique par le moyen du
« dumping, ou de toute autre concurrence malhon-
« nête, les Alliés décident de fixer une période pen-
« dant laquelle le commerce avec les Puissances

« ennemies sera soumis à un traitement spécial ; les
« produits de ces Puissances seront sujets soit à une
« prohibition, soit à des tarifs d'un caractère très
« effectif. »

C) *Mesures permanentes d'assistance mutuelle et de collaboration entre Alliés.* — Les Alliés décident de prendre sans délai les dispositions nécessaires pour se rendre indépendants des pays ennemis en ce qui concerne les matières premières et les articles manufacturés essentiels au développement normal de leur activité économique.

Par quels moyens ces buts seront-ils atteints ?

« Les Alliés adopteront les dispositions qui leur
« sembleront les meilleures pour mettre en applica-
« tion ces Résolutions, suivant la nature des pro-
« duits et en ayant égard aux principes qui gouver-
« nent leur politique économique. » Ils peuvent, par
exemple, avoir recours à des entreprises subvention-
nées, dirigées ou contrôlées par les gouvernements
eux-mêmes, ou à des droits de douane d'un caractère
permanent ou temporaire, ou à une combinaison de
ces différentes méthodes.

D'après ce résumé de leurs principales dispositions, les Résolutions de la Conférence de 1916 semblent bien être avant tout une mesure de guerre. Elles sont en tout cas suffisamment vagues pour ne pas être très compromettantes pour l'avenir de la politique anglaise. Mais à la lumière de certains

commentaires de M. Asquith on en comprend mieux la portée ; on se rend compte qu'elles correspondent à un changement véritable de mentalité. Les principes du libre-échange, s'ils ne sont pas rejetés, sont du moins sérieusement mis en doute dans leur forme absolue. En effet, M. Asquith dit bien, faisant allusion aux appréhensions nées dans certains milieux. « Il n'y a pas de plus vieux et de plus ardent
« libre-échangiste que moi-même à la Chambre des
« Communes. Je crois que nous sommes pratique-
« ment laissés libres, dans ce pays, de poursuivre la
« politique qui est la mieux adaptée à nos besoins
« économiques. » Mais il ajoute aussitôt : « Qui-
« conque à un peu d'idée ne peut rester indifférent
« au fait que cette guerre, avec les énormes boule-
« versements dans les conditions politiques, sociales,
« industrielles qu'elle a entraînées, doit de bien des
« façons, si nous sommes un peuple ayant de la rai-
« son et du sens pratique, nous suggérer des pro-
« blèmes nouveaux à résoudre ou des solutions nou-
« velles des anciens. Quiconque approche la question
« avec un esprit dégagé de préjugés, et connaissant
« les leçons que la guerre nous a enseignées, ne peut
« nier (peu importe que l'on soit dans un pays libre-
« échangiste ou protectionniste) que nous avons
« tous dépendus, un moment, de risques que nous
« n'avions pas su prévoir. » Cette façon de penser n'est d'ailleurs pas personnelle à M. Asquith ; elle

est partagée par tous les libéraux membres du gouvernement. Parmi les Résolutions, celles qui sont la plus nette manifestation de l'idée protectionniste, ont été proposées par les délégués britanniques et rédigées par M. Runcinman, Président du Board of Trade. Il s'agit du traitement de la nation la plus favorisée, — de la défense contre le dumping, — des mesures pour rendre les Alliés indépendants des pays ennemis quant aux industries essentielles.

Il semble donc bien que dans l'esprit des représentants les plus autorisés du libéralisme, l'idée se fasse jour de la nécessité, à la conclusion de la paix, d'abandonner la politique du libre-échange, au moins dans ce qu'elle a d'absolu, et de prendre différentes mesures de protection en faveur de l'industrie nationale.

Quoique cela puisse paraître en dehors du cadre de notre étude, nous croyons nécessaire de faire un rapide examen critique de ces Résolutions de la Conférence inter-alliée. Elles ont trop d'importance dans les développements subséquents de la politique commerciale de l'Angleterre, pour que nous puissions passer outre une appréciation de leur valeur intrinsèque. Il ne nous suffit pas de savoir comment l'opinion anglaise les a accueillies, nous voulons connaître la solidité de leurs principes, parce que c'est sur leur fondement que les éléments de

la nouvelle politique économique ont été élevés.

Il est à remarquer d'abord, que même si on les considère comme de simples mesures de guerre, l'opportunité de ces déclarations est assez douteuse. N'ont-elles pas fait le jeu de l'ennemi? Combien de fois les Allemands n'ont-ils pas répété que le seul objet de la guerre était leur ruine commerciale et que la coalition créée par l'Angleterre, sous le vain prétexte de défendre les droits des nations, ne visait en réalité qu'à la destruction d'un concurrent dangereux? De fait, les Déclarations ont été utilisées en Allemagne avec beaucoup d'habileté et d'insistance, pour convaincre le peuple qu'il s'agissait d'une lutte pour son existence. Même un organe franchement socialiste comme le « Volkszeitung » de Leipzig déclarait : « Ces décisions sont une nouvelle provocation à un combat jusqu'à la mort. Si l'Entente réussissait à conclure une paix lui permettant d'accomplir ses intentions c'en serait fait de l'industrie allemande. »

Mais si les Déclarations ne sont pas de vaines menaces, si, comme cela semble bien être le cas, il s'agit d'un projet sincère, cette première manifestation d'une politique protectionniste n'est certes pas heureuse. Les Résolutions sont en effet inapplicables, bien plus anti-économiques.

Ce n'est pas chose aisée, lorsque l'on procède à la reconstruction d'une politique commerciale, de tenir

compte des intérêts déjà multiples et divergents des producteurs nationaux. Mais il faut encore dans les conditions présentes considérer et concilier les intérêts des Alliés et des Neutres. Comment cela est-il possible? Les pays alliés et les Dominions ont chacun des tarifs particuliers, destinés à protéger leurs industries nationales, suivant les intérêts et les vues politiques prévalant dans ces pays avant la guerre. Il serait indispensable, pour mettre en œuvre les Décisions de Paris, de réviser ces tarifs et de les coordonner sur un même plan ; car si on laisse quelques fissures dans le mur il ne tardera pas à s'écrouler. La seule solution possible semble être leur « standardisation » avec un droit *ad valorem maximum* sur tous les produits alliés, et un droit additionnel de 20, 30, 40 0/0 sur les produits allemands. Mais comment espérer amener tous ces pays à abandonner des systèmes de tarifs laborieusement établis au cours de longues années et considérés par chacun d'eux comme une condition essentielle de leur prospérité. Les difficultés qu'il y a eues à appliquer le principe de l'unité d'action et de l'unité de front permettent d'imaginer ce que serait la constitution d'un seul front économique après la guerre. Quant aux neutres, la question est plus grave encore. Les articles 1 et 2 de la section B prévoient l'adoption d'une politique préférentielle entre Alliés, par conséquent une politique dirigée contre les Neutres. L'inévitable

résultat ne peut être que de pousser ceux-ci dans les bras de l'Allemagne. M. Asquith réalisait immédiatement ce danger, puisqu'il sentait la nécessité d'affirmer, à la séance du 2 août, que les Résolutions ne visaient pas les Neutres. « Certains ont considéré
« qu'elles étaient dirigées contre eux aussi bien que
« contre les ennemis, mais ce n'est pas le cas. En
« protégeant leurs intérêts les Alliés feront en sorte
« que les Neutres ne souffrent pas des mesures qu'ils
« prendront. » Il aurait fallu dire comment.

Enfin ces insurmontables difficultés même mises à part, n'était-ce pas sous-estimer dangereusement la puissance d'organisation et d'expansion de l'Allemagne, que de croire qu'il suffirait de lui fermer la porte d'entrée pour lui interdire tout accès sur des marchés convoités. Au lendemain de la Conférence, les Allemands prenaient leurs dispositions pour parer le coup. Sachant que rien n'est plus difficile que de prouver l'origine véritable de produits, ils installaient des succursales dans les pays neutres, ou appointaient des agents pseudo-neutres qui s'établiraient eux-mêmes dans les pays de l'entente pour y écouler en toute sécurité les produits allemands. Inapplicables dans l'état des choses du moment, les Résolutions devaient devenir inconciliables avec deux des points fondamentaux de la paix dont elles prétendaient régler la politique commerciale : l'indemnité de guerre et la Société des Nations. Il est inutile de

s'attarder sur l'incompatibilité absolue d'une colossale indemnité et de l'interdiction concomitante faite à l'Allemagne de produire et d'exporter. Quant à la Société des Nations, elle est la négation même d'une politique de boycottage.

Si les Résolutions de Paris ne sont pas applicables c'est qu'elles sont foncièrement anti-économiques. Elles sont faites au mépris du plus important principe de la vie économique actuelle : celui de la solidarité internationale. Comment les Alliés pouvaient-ils raisonnablement espérer boycotter le commerce allemand sans amoindrir le leur ? Où iront les 7 ou 8 milliards de francs de produits Anglais, Français, Russes, Italiens, Belges, etc. qui allaient autrefois vers l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ? Ils se répandront sur les pays de l'Etente, cherchant vainement un marché, car on ne peut espérer continuer vendre aux Centraux si on ne leur achète. La Russie surtout, par suite de sa position géographique et de sa marine peu développée, ne peut se passer du seul client important qu'elle ait à sa porte. Aussi dès fin juin 1916, son ministre du Commerce déclarait-il au Congrès National de l'Agriculture à Pétrograd, qu'il ne pouvait être question d'établir des barrières douanières contre les Puissances Centrales.

Mais si notre prospérité dépend de ce que nous achète l'Allemagne, elle dépend aussi de ce qu'elle nous vend : et- ici l'illogisme des Résolutions saute

aux yeux. D'une part, on applaudit à l'idée d'empêcher les Allemands d'obtenir les matières premières qu'ils désirent d'aucun des pays de l'Entente, ce qui est reconnaître que cela leur serait avantageux ; et cependant, en même temps, on propose que nous nous refusions tout le bénéfice que nous pourrions retirer de l'emploi des matières premières allemandes, ou que tout au moins nous le diminuions le plus possible par de lourds droits d'importation. Une contradiction analogue existe d'ailleurs quels que soient les produits que l'on considère ; ce qui dicte sa conduite à un acheteur c'est son intérêt et non celui de son fournisseur, celui-ci n'est satisfait que par surcroît. Le commerce n'est pas la guerre ; il ne peut être orienté vers des fins belliqueuses sans cesser d'être véritablement le commerce qui implique nécessairement des avantages réciproques. C'est une erreur capitale de mêler du sentiment à des questions commerciales. « Quoi que vous fassiez, ayez
 « grand soin de ne pas vous laisser entraîner par la
 « passion ou un sentiment bien naturel inspiré, je
 « ne dirai pas par un désir de vengeance, mais par
 « celui de consolider la victoire, à prendre des me-
 « sures qui nous feraient plus de mal qu'à nos enne-
 « mis. » Telles étaient les recommandations de Mr Asquith aux délégués qu'il envoyait à la Conférence ; sages conseils que les flegmatiques Anglais eux-mêmes devaient se trouver incapables de suivre,

dans le milieu surchauffé de passions qu'était Paris en juin 1916.

Il a fallu la rude expérience des années suivantes pour prouver, une fois de plus, que, quelle que soit la puissance politique dont on dispose, on ne peut aller au rebours des lois économiques. Les alliés représentés à Paris formaient, par leur collaboration, la puissance militaire la plus formidable qu'il y ait jamais eue ; elle ne leur permettait pas cependant de trancher les liens multiples et multiformes qui, dans le domaine économique, devaient les unir bon gré mal gré à leurs ennemis du jour. Aussi le mieux que l'on puisse dire des résolutions de Paris c'est qu'elles ont été un sujet à déclamations donné à la masse de l'opinion qui, à cette époque, brûlait de répondre par de vaines menaces à de non moins vaines menaces. Seulement les gouvernements les ont souvent prises au sérieux ; ils ne se sont pas toujours contentés d'y voir un moyen de défense, destiné à disparaître le jour où l'offensive ennemie s'effondrerait : et c'est ce qui leur donne toute leur importance dans la question que nous étudions. Elles n'ont pas été qu'un épisode sans lendemain. Toutes les manifestations de la politique commerciale anglaise jusqu'à ce jour, si elles n'en sont pas les conséquences directes, y sont plus ou moins étroitement rattachées. Les réformes ou tentatives de réformes des trois dernières années ont été souvent présentées

au parti libéral comme la mise en œuvre des décisions que ses chefs avaient prises à Paris. Il est certain que pour Mr Asquith lui-même elles n'étaient pas destinées à rester lettre morte. Dès le 2 août 1916 il assurait la Chambre des communes que le Board of Trade était activement engagé à la préparation du programme destiné à rendre la Grande-Bretagne indépendante des approvisionnements ennemis, particulièrement en ce qui concernait les teintures et le zinc. « Des investigations sont faites, « disait-il, par des Comités d'experts sur les conditions et les besoins d'un certain nombre d'importantes branches d'industries et de commerces. La « question de politique générale a été confiée à un « puissant Comité représentant tous les points de vue « qui pouvaient raisonnablement demander à être « reconnus. C'est le Comité dont Lord Balfour de « Burleigh est président ; quand il aura fait son rapport, une Conférence des représentants des Dominions et de l'Inde sera réunie pour traiter dans « son ensemble de la politique commerciale de l'Empire, considérée à la lumière des Résolutions. »

Ainsi, non seulement le Comité Balfour (1916-1917), l'Imperial war Conférence (1917), le Non-ferrous Mineral Act (1918), mais les Bills de 1919 et 1920 sur le dumping et les industries essentielles étaient amorcés au lendemain de la Conférence par un gouvernement de coalition sans doute, mais dont

Mr Asquith était le chef et M. Runcinman le ministre du Commerce. Nous verrons que passés dans l'opposition ces deux éminents représentants du libéralisme affirment que les Résolutions n'étaient qu'une mesure de guerre, une réponse à la menace des puissances centrales et non le signe d'un changement de politique. Ce qui montre que dans le domaine des opinions politiques, qu'il s'agisse de politique économique aussi bien que sociale, seule l'opposition peut rester attachée à des principes rigides. Gouverner c'est se heurter à des réalités, à des courants de sentiment populaire qui n'ont pas toujours la bonne grâce de se conformer aux principes mêmes les meilleurs et dont il faut bien, bon gré mal gré, tenir compte.

CHAPITRE III

Le Comité Lord Balfour de Burleigh

Le Comité Balfour était une conséquence directe des Résolutions de 1916 et avait pour mission d'étudier les conditions de leur mise en œuvre. Mais dès 1915 un comité avait déjà été chargé d'étudier l'avenir de la politique économique anglaise ; les conclusions auxquelles il est arrivé, nous aideront à comprendre que les décisions prises à Paris n'étaient que le produit d'une façon de voir qui s'était accréditée pendant les années précédentes. C'est le 13 juillet 1915 qu'était nommé un sous-comité de « l'Advisory Committee of the Board of Trade », afin d'étudier les « mesures nécessaires pour assurer la position, après la guerre, de certaines branches de l'industrie britannique ». Il a fait une enquête sérieuse, comme le sont généralement les enquêtes en Angleterre, auprès des différentes industries suivantes : manufacture du papier, imprimerie, papeterie, bijouterie, coutellerie, verrerie, poterie, jouets, appareils élec-

triques, quincaillerie, magnetos. Le total des importations de ces industries s'élevait en 1913 à 18.500.000 livres sterling, dont 9.000.000 au compte de l'Allemagne. Beaucoup des plus importantes industries anglaises sont malheureusement laissées de côté. Telle quelle, l'enquête est cependant intéressante comme montrant les opinions d'un nombre appréciable de producteurs.

Après une série de recommandations sur les recherches scientifiques qui sont à la base de la prospérité allemande, sur les brevets d'invention, la marque de fabrique, le Comité aborde la question de la protection douanière, de beaucoup la plus importante, déclare-t-il. Or « pratiquement toutes les « firmes et associations consultées par nous ont « demandé des mesures de protection ». La raison en est dans une crainte générale qu'immédiatement après la guerre le pays ne soit inondé de produits allemands vendus à n'importe quel prix ; il s'agit autrement dit du dumping. La conviction que les prix offerts par les Allemands sur les marchés britanniques seraient inférieurs à ceux mêmes d'avant guerre était basée sur deux présomptions. D'abord que, dans certaines branches d'industries tout au moins, l'Allemagne accumulait d'immenses stocks ; puis qu'aussitôt la conclusion de la paix elle emploierait tous les moyens possibles pour recouvrer son marché mondial. Le montant des droits suggérés

varie de 15 à 33 o/o. Le cas des magnétos a attiré l'attention particulière du Comité. Avant la guerre, la fabrication des magnétos était pratiquement monopolisée par la Compagnie Bosch de Stuttgart, si bien qu'à l'ouverture des hostilités il n'y avait pas une seule manufacture dans toute la Grande-Bretagne, alors que la demande du pays était de 5.000 magnétos par semaine. Ce chiffre augmentait très vite d'une façon considérable par suite des besoins de l'armée et de la marine. Un certain nombre d'entreprises britanniques ont réussi à produire des magnétos aussi bonnes que les Bosch; elles vivent grâce à d'importantes commandes du gouvernement. Mais après la guerre, si cette industrie essentielle ou « clef » n'est pas aidée, la puissante firme allemande fera certainement en sorte de la ruiner. Aussi le Comité conclut-il : « Nous sommes d'avis que si « l'approvisionnement du marché national en cer- « tains produits manufacturés qui sont essentiels à la « vie industrielle est tombée entre les mains de pro- « ducteurs étrangers, les entreprises britanniques « prêtes à se consacrer à la production de ces arti- « cles devraient recevoir la protection d'un tarif « suffisant pour leur permettre de lutter avec suc- « cès. »

Voilà donc deux des principales questions dont s'occupera le Comité Balfour. dumping et industries clefs ou essentielles, nettement mises en lumière.

Mais de plus « considérant qu'il existe dans ce « pays un vif désir de répondre au sentiment des « Dominions en faveur de préférences commerciales « impériales, il serait désirable d'établir dans ce but « un vaste système de droits d'importation qui per- « mettrait en outre d'élever considérablement le « montant des recettes budgétaires. » Ainsi les recommandations fondamentales du Comité Balfour sur le dumping, les industries clefs, les préférences impériales, sont déjà l'essence du rapport du sous-comité de 1915, dont l'importance, néanmoins, devait être limitée à celle d'un précédent ; car, tout en en ordonnant la publication, le Président du Board of Trade se défendait d'endosser la responsabilité d'aucune de ses conclusions.

Le Comité présidé par Lord Balfour de Burleigh, institué, nous l'avons vu, par le gouvernement de coalition Asquith en juillet 1916, était appelé à une tâche difficile.

Il avait pour mission d'envisager la politique commerciale et industrielle après la guerre, en tenant particulièrement compte des conclusions auxquelles la Conférence économique des Alliés était arrivée et en s'attachant aux questions suivantes :

1° Quelles industries sont essentielles à la sûreté de la nation à l'avenir et quelles sont les mesures à prendre pour les maintenir ou les établir ?

2° Comment recouvrer les marchés perdus pen-

dant la guerre et s'assurer de nouveaux débouchés ?

3° Jusqu'à quel point et par quels moyens les ressources de l'Empire peuvent-elles être développées ?

4° Jusqu'à quel point et par quel moyen peut-on empêcher les sources de richesses de l'Empire de tomber sous un contrôle étranger ?

Une claire réponse à ces questions aurait pu être d'une grande utilité pour l'avenir de la politique commerciale anglaise. Malheureusement chacune d'elles devait être envisagée en tenant spécialement compte des Résolutions de Paris et le Comité Balfour dans son premier rapport provisoire de novembre 1916, semble ne pas avoir porté ses regards au delà. Il se contenta de proposer que les importations de marchandises ennemies fussent interdites pour une période d'au moins douze mois après la guerre ou soumises à des autorisations dans des cas exceptionnels. Cependant tous les membres du Comité Balfour n'étaient pas protectionnistes. Le président et plusieurs de ceux qui signèrent ce premier rapport étaient des libres-échangistes éprouvés ; Lord Balfour est en effet un des Unionistes qui abandonnèrent le Cabinet A. Balfour quand M. Chamberlain inaugura sa campagne impérialiste.

Le premier rapport provisoire fut d'ailleurs rapidement suivi d'un deuxième (décembre 1916), d'un troisième (2 février 1917), d'un quatrième (16 mars

1917). Le rapport définitif que nous étudions, les récapitule rapidement.

Après s'être défendu de vouloir, en temps de guerre, faire revivre de vieilles controverses sur des principes généraux, le Comité ajoute « qu'une reconsidération de tout le problème est cependant rendue inévitable par le fait que, si le pays a supporté avec un remarquable succès au point de vue des ressources matérielles et financières les effets d'une guerre sans précédents, certaines défectuosités, dangereuses pour le grand ensemble de l'industrie britannique, ont été révélées ». Pour faire disparaître ces défectuosités et éviter leur retour à l'avenir, le Comité met en avant cinq propositions qui, espère-t-il, rencontreront en général un accueil bienveillant :

1^o Protection des industries essentielles à la sûreté de la nation (industries clefs, pivots ou essentielles);

2^o Assistance gouvernementale donnée aux autres industries qui sont importantes pour le maintien de la situation industrielle du Royaume-Uni; cette assistance doit être démontrée nécessaire soit par suite d'une concurrence étrangère excessive, soit par suite d'un approvisionnement insuffisant en matières premières, soit pour toute autre raison;

3^o Tentatives sérieuses pour faire droit aux vœux exprimés par les Dominions, les Colonies et l'Inde

d'un « réajustement et d'un développement de leurs relations avec le Royaume-Uni » ;

4° Développement du commerce entre l'Empire britannique et ses Alliés ;

5° Les pays ennemis ne devraient pas, au moins pour quelque temps, avoir possibilité de commercer avec l'Empire britannique sans aucune restriction, comme avant la guerre, ou sous les mêmes termes que ceux accordés aux Alliés et aux Neutres.

Pour mettre en pratique ces cinq propositions, le Comité n'indique pas la nécessité de l'adoption d'un système général de tarifs. Il met seulement en avant :

a) Meilleure organisation du commerce britannique sans le secours d'aucune mesure fiscale ;

b) Institution d'un office gouvernemental pour recueillir toutes les informations sur l'approvisionnement en métaux, minéraux, etc. ;

c) Accroissement des stocks de matières premières nécessaires aux industries essentielles et assistance donnée à ces industries au moyen de subsides ;

d) Facilités financières données par le gouvernement au commerce et à l'industrie ;

e) Mesures *ad hoc* contre le dumping.

f) Protection spéciale pour certaines branches d'industries soigneusement choisies.

On a dès à présent l'impression que le Comité, en dépit de sa phrase sur les défauts et les dangers du libre-échange, n'est nullement épris d'une

politique protectionniste. Il semble plutôt faire des concessions à ce qu'il croit être le sentiment prévalant dans le pays, « sentiment devant lequel, dit-il, « le législateur devra s'incliner. »

Une étude des trois propositions qui impliquent un changement réel dans la politique du libre-échange :

Maintien des industries essentielles ;

Mesures contre le dumping ;

Préférences impériales,

ne fera que nous confirmer dans cette opinion.

De toutes les questions qui ont poussé les hommes à « reconsidérer » la politique commerciale, la plus importante est celle des industries essentielles ou clefs, que l'on pourrait plus exactement grouper sous le titre d'industries de première importance au point de vue militaire. Voici la liste qu'en donne le Comité Balfour (chap. V du rapport définitif) :

Teintures synthétiques.

Zinc.

Tungstène.

Magnétos.

Verres à l'usage optique et chimique.

Navettes pour l'industrie de la bonneterie.

Nitrate de thorium.

Gauges, manomètres.

Un certain nombre de drogues.

.

Le Comité reconnaît l'imperfection de cette liste, de nouveaux produits pouvant devenir, avec le progrès des sciences, d'importance vitale ; aussi donne-t-il l'avis raisonnable de charger un organisme spécial de la tenir à jour.

Quant aux procédés par lesquels ces industries devront être maintenues, le Comité reste dans une prudente réserve. Mais il est certain qu'il ne recommande pas une simple protection au moyen de tarifs douaniers ; ce n'est là qu'un des nombreux expédients auxquels on peut avoir recours. « Le maintien d'une production suffisante à des prix raisonnables doit être pour une industrie la condition nécessaire pour qu'elle continue à recevoir une assistance de l'Etat sous une forme quelconque. *Cette assistance peut être financière ou douanière.* » Dans tous les cas où une protection aura été accordée contre une concurrence étrangère, ce sera la fonction du Board of Trade de considérer si cette protection a été mal employée, ou si pour une raison quelconque elle a cessé d'être dans l'intérêt du public.

Le but proposé au Comité est-il ainsi atteint ? La sûreté de l'Angleterre est-elle garantie ? Il semble qu'il faudrait pour cela, avant tout, que le pays se rende capable de se nourrir lui-même ; d'où nécessité de protéger l'agriculture de façon efficace. Néanmoins cela ne suffirait pas pour maintenir pendant plusieurs

années la vie économique nationale repliée sur elle-même. Les seules choses dont le pays puisse à la rigueur se passer sont celles de luxe. Et ainsi la protection des industries essentielles ne fait qu'ouvrir la porte à celles d'autres industries *importantes*. La difficulté est de s'arrêter en chemin et de ne pas se laisser entraîner à protéger toutes les industries en général pour des motifs de sûreté nationale. La solidarité qui unit étroitement tous les phénomènes économiques pousse irrésistiblement sur cette pente. Aussi le Comité Balfour glisse tout naturellement des industries essentielles aux industries « importantes » pour le maintien de la position économique du « Royaume-Uni ». Une protection doit être donnée à toutes celles mises en état d'infériorité :

- a) Par une concurrence étrangère excessive ;
- b) Par un approvisionnement insuffisant en matières premières ;
- c) Par toute autre cause.

Ici encore il est entendu qu'elle ne sera accordée qu'autant qu'une enquête minutieuse aura été faite par « une autorité compétente et indépendante », qui prendra en considération l'efficacité de tous les moyens possibles pour obtenir le résultat cherché.

C'est à ce point donc que la majorité libre-échangiste du Comité (10 membres sur 19), s'arrête timidement, alors que la minorité protectionniste veut poursuivre jusqu'au bout des conséquences logiques,

Ce qui fait la faiblesse de la position de la majorité c'est qu'elle est incapable de dire exactement ce que l'on doit entendre par « industries importantes ». Elle ne se risque qu'à donner une liste de celles qui demandent à être examinées immédiatement : ainsi les grosses industries du fer et de l'acier — celle des machines, y compris celle des machines électriques et des moteurs — beaucoup de branches de l'industrie chimique — l'industrie textile presque tout entière — celles qui traitent le caoutchouc et le cuir.

Ce sont donc quantité d'investigations sur les conditions de quantité d'industries qu'il faut entreprendre, et ce sera le travail d' « autorités compétentes et indépendantes » de distribuer et de doser la protection suivant le résultat de ces enquêtes.

Ces concessions d'un tarif conditionnel apparaissent encore insuffisantes aux protectionnistes et sept membres du Comité dont lord Farington faisaient des réserves aux propositions ci-dessus, se déclarant pour un tarif général *ad valorem* de 10 0/0, avec exception pour les produits alimentaires et « les matières strictement premières ». D'un autre côté un libre-échangiste, Sir William Booth, se séparait de la majorité, en faisant remarquer que l'on « semble avoir cherché le meilleur moyen de créer l'incertitude et de détruire la confiance ». Il est certain que, mise à part la difficulté de constituer les autorités chargées d'enquêter et de distribuer la

protection, on ne voit pas comment un industriel, après en avoir bénéficié pendant plusieurs années et avoir adapté sa production en conséquence, admettra jamais qu'il puisse s'en passer.

Abordant la question du dumping le Comité déclare qu'elle est très délicate et décline toutes suggestions de la prohibition de la vente ou de la confiscation des marchandises dumpées ; ou encore de l'obligation pour l'armateur de les remporter dans leur pays d'origine ou ailleurs. Même aux Etats-Unis, malgré la protection qu'assure un tarif élevé, on s'est rendu compte qu'il y a là une grande difficulté et on a remis à un tribunal judiciaire, non pas à un corps administratif, le droit d'interdire la vente des produits, à condition que le dumping soit fait avec l'intention de détruire une industrie quelconque des Etats-Unis ou de lui porter préjudice. Le Comité remarque assez justement que la preuve de cette intention est chose à peu près impossible. Aussi il se rabat comme précédemment sur un compromis. Tout en admettant qu'il peut y avoir des cas spéciaux où une prohibition temporaire peut être nécessaire, il recommande l'adoption d'un plan semblable à celui du Canada : l'imposition d'un droit additionnel sur les ventes répondant à une certaine définition du dumping, mais sans que ces droits puissent être limités à un maximum de 15 0/0 comme au Canada. Le Comité préfère que le « Bureau des douanes et

accises » s'informe auprès des différentes organisations commerciales et industrielles des produits dumpés et qu'il soit établi le cas échéant sur ces produits « une taxe égale à la différence entre le prix « réel de vente et le prix sur le marché normal », quelque soit cette différence. Pour la majorité il ne pouvait être question, pas plus contre le dumping qu'en faveur des industries importantes, d'une protection rigide. Un tarif général de 10 0/0 ne donnerait nullement la sûreté au producteur national, comme le montre l'exemple du Canada et des Etats-Unis. Les tarifs dans ces contrées sont bien supérieurs à 10 0/0 ; cependant en 1907 par le « Custom and Tarif Act » le Canada a tenté de se protéger contre le dumping dont il souffrait d'une façon chronique, et en 1916 les Etats-Unis ont voté un Act « pour augmenter le revenu et pour d'autres fins » comprenant une série de prescriptions spéciales contre une concurrence « déloyale ».

Enfin sur la question des droits préférentiels accordés aux produits de l'Empire, le Comité Balfour montre plus d'hésitations encore que précédemment. C'est qu'interviennent, avoue-t-il, des considérations importantes, la plupart d'ordre politique, qui rendent difficile aujourd'hui pour ne pas dire impossible, l'inauguration d'un régime de préférences. L'Angleterre a des obligations vis-à-vis de nombreux alliés ou demi-alliés. Quant aux neutres, on peut se de-

mander s'il est juste et expédient de les taxer et si ce n'est pas le meilleur moyen de les pousser dans une alliance économique avec les Puissances Centrales.

Cependant le Comité suggère :

1° Qu'un taux préférentiel soit accordé aux produits de l'Empire sur les tarifs déjà existants ;

2° Qu'une préférence soit donnée aux articles manufacturés dans l'Empire et soumis à la concurrence étrangère, par quelques petits droits à l'importation ; on a en vue particulièrement les métaux travaillés. Les limites très modestes dans lesquelles se tiendront ces droits permettront de ne pas s'aliéner les Alliés et les Neutres.

En somme le Comité Balfour de Burleigh, malgré son désir de donner satisfaction à ce qu'il croyait être le sentiment prévalant dans le pays, n'osait pas s'engager dans une politique franchement protectionniste. On sent toute sa répugnance à se départir des principes du libre-échange. Cependant, de concessions en concessions, il en arrivait à ouvrir la porte toute grande au protectionnisme. Sans doute il ne propose qu'un programme modeste :

Un droit d'importation sur les marchandises Allemandes, parce qu'elles sont Allemandes.

Quelques petits droits sur quelques produits pour aider les Dominions.

Quelques mesures contre le dumping.

Quelques dispositions en faveur des industries essentielles ou importantes.

Mais ce programme qui ne pouvait satisfaire les protectionnistes, était considéré comme excessivement dangereux par les fidèles du libre-échange ; et il a été de part et d'autre bombardé de critiques. On lui a reproché, assez justement, ses contradictions, ses demi-mesures. Il n'y avait d'ailleurs pas d'économistes dans le Comité ; rien que des hommes d'affaires et des hommes politiques, ayant cette tendance naturelle à tous les hommes d'affaires de ne voir les intérêts en présence que par tranches successives. Mais bien qu'il ait manqué à fournir un plan d'ensemble de réformes qui put être mis à exécution, ses recommandations ont cependant eu leur importance. De fait si elles n'ont pas donné une solution, elles ont du moins posé, en faisant sentir les difficultés, toutes les questions qui devaient attirer par la suite l'attention de l'opinion et du législateur. Qu'il s'agisse de préférences impériales, d'industries clefs ou de mesures contre le dumping, nous retrouverons partout, avec les Résolutions de Paris, les recommandations du Comité Balfour qui n'en sont d'ailleurs que l'interprétation et le complément.

CHAPITRE IV

L'influence de la guerre sur l'opinion

La guerre sans précédents que les Alliés eurent à soutenir pendant plus de quatre ans devait être, à bon droit, considérée comme la pierre de touche de la solidité des systèmes économiques aussi bien que politiques. C'est pendant une crise que l'on peut vraiment juger de la vigueur, de la robustesse d'un organisme. Seulement lorsqu'il s'agit d'un organisme aussi compliqué qu'une grande nation commerçante et industrielle, étendant son activité au monde entier, la crise n'est pas facile à diagnostiquer et surtout l'accord est difficile à faire, entre les différents médecins tant pis et médecins tant mieux, sur les remèdes qu'il conviendrait d'administrer.

Protectionnistes et libre-échangistes n'ont donc pas manqué de considérer attentivement le côté économique de la guerre ; mais il s'en faut beaucoup qu'ils soient arrivés aux mêmes conclusions sur l'opportunité d'un changement de politique. Les

mêmes faits parlent très différemment, observés à la lumière de théories ou de préjugés différents. Cependant, cette fois la crise a été si violente que, même parmi les plus optimistes partisans du libre-échange, certains se sont demandés si c'était bien là le régime qui convenait au pays dans les conditions présentes. N'y aurait-il pas, après tout, quelque chose de vrai dans les affirmations des protectionnistes, et ne conviendrait-il pas, en dépit des principes, de leur faire alors certaines concessions ? Telle est la mentalité qui semble prévaloir au cours de la guerre et grâce à laquelle l'Angleterre se trouve insensiblement entraînée, par des chemins plus ou moins détournés, du libre-échange absolu vers une certaine forme de protectionnisme.

Peut-être conviendrait-il, néanmoins, de distinguer deux ou même trois périodes dans cette transformation de l'opinion publique Anglaise. La difficulté est de leur donner des limites nettes, précises. L'opinion ne change que par un long et mystérieux travail d'évolution ; elle est continuellement mouvante. On ne peut à aucun moment donné en fixer à coup sûr les contours ; et les changements, lorsqu'on les aperçoit, sont le plus souvent nés depuis longtemps. Cependant, ces réserves faites, on peut indiquer les différentes étapes parcourues : la première allant de la déclaration de guerre à la Conférence économique de Paris en 1916 ; la deuxième de cette Conférence à l'ar-

mistice ; la troisième après l'armistice jusqu'à ce jour. Nous ne traiterons, dans ce chapitre, que des deux premières, celles qui comprennent la période de guerre proprement dite. Nous verrons comment les événements ont fait au début la partie très belle aux « Tariffistes » ; ils ont pu insister sur les dangers que la politique du libre-échange avait fait courir à la Grande-Bretagne. A un moment où une attaque Allemande sur les côtes Britanniques paraissait chose possible, où le pays se demandait avec angoisse s'il parviendrait à se nourrir, et surtout à approvisionner l'armée du continent, rien d'étonnant que ceux qui parlaient d'une politique assurant les industries essentielles à la guerre et l'alimentation du peuple aient trouvé un écho favorable dans la masse. Le libre-échange semblait avoir manqué à garantir la sûreté du pays ; aussi dans l'exaltation du moment se détachait-on rapidement et facilement de lui.

Mais les hostilités se prolongeant les conditions changèrent. On s'aperçut que les dangers qui menaçaient la Grande-Bretagne menaçaient aussi les autres pays de l'Entente en dépit des barrières douanières dont ils s'étaient munis en temps de paix. Et surtout la considération qu'au point de vue financier l'Angleterre supportait mieux qu'aucun autre belligérant les charges énormes de la lutte, amena beaucoup de vieux libre-échangistes à se demander si leur demi-conversion au protection-

nisme n'avait pas été un peu précipitée et injustifiée. D'autres conséquences de la guerre ne devaient pas tarder à les confirmer dans ce repentir et même à enlever aux protectionnistes convaincus certains de leurs plus puissants arguments : l'extraordinaire élévation du coût de la vie, les hauts salaires, l'effondrement économique chaque jour plus probable des Puissances centrales. Que l'on ajoute à cela l'intervention de l'Amérique, les déclarations du Président Wilson, l'idée répandue à grand fracas que cette guerre était une guerre pour le droit, la justice, la liberté surtout, que si l'on payait chèrement pour elle, elle serait la dernière, et l'on comprend que les libre échangistes se soient ressaisis et que les Résolutions de Paris ne leur soient plus apparues que comme de pieuses déclarations dont il faudrait tenir le moins de compte possible. Elles existaient cependant ; il était difficile de les renier en bloc et les protectionnistes s'agitaient en demandant l'application. De plus ils conservaient dans leurs rangs tous ceux qui restaient hantés par leurs craintes du début, ou qui s'étant engagés trop avant ne pouvaient se retirer. Nous verrons, dans les derniers chapitres, la troisième période pendant laquelle se sont montrés les résultats auxquels toute cette effervescence de l'opinion a abouti. Pour le moment nous nous efforcerons de saisir dans leurs différentes manifestations les transformations qui se

sont produites au cours des deux premières étapes.

L'idée du protectionnisme est en somme restée celle de Frédéric List ; et le « Système national d'économie politique » est considéré par certains économistes anglais comme étant à la base de la situation exceptionnellenment florissante que l'Allemagne occupait en 1914.

« Ce sont les tarifs, et les tarifs seuls, qui ont fait « l'Empire Allemand si puissant et si riche qu'il « possédait les ressources nécessaires pour défier la « coalition des grandes nations du monde ». L'exemple de la puissance économique allemande, mis en avant depuis plusieurs années déjà par la propagande tarifiste, se trouvait renforcé par les circonstances nouvelles. La Germanie bloquée, réduite à ses seules ressources, tenait victorieusement tête aux Alliés et l'on se demandait ce que serait devenue l'Angleterre en face des mêmes nécessités ; cette effrayante hypothèse menace d'ailleurs de devenir une réalité par le blocus de plus en plus efficace des sous-marins. Aussi le mot d'ordre devient-il plus que jamais : « faire que le pays, dans toute la mesure du possible, se suffise à lui-même (self-supporting) » ; c'est-à-dire produise tout ce qui est nécessaire à sa consommation tant en matières alimentaires qu'en produits manufacturés. La *Morning Post* conservatrice et protectionniste écrivait le 7 février 1917 : « La guerre, tout au moins, a eu ce

« bon résultat de nous enseigner à être plus *self supporting*. » Et M. Ernest William, initiateur en 1903 de « l'Impérial Tariff League » qui quelques semaines plus tard devenait la « Tariff Reform League » déclarait : « la guerre nous a donné un certain nombre de leçons ; une des premières c'est l'importance capitale de la production nationale des matières alimentaires. Elle nous a aussi montré avec une nouvelle force combien il serait désirable d'avoir nos matières premières et nos industries développées aussi complètement que possible à l'intérieur de nos frontières. »

Cependant, comme rien ne permet de croire que le peuple anglais veuille se passer de thé, de café, de sucre, de tabac et que d'autre part l'Angleterre ne peut pas les produire, pas plus que le coton et la laine dont elle a besoin, on ne peut espérer arriver à une autarchie économique parfaite. On a mis en doute d'ailleurs que l'Allemagne puisse se suffire pendant longtemps ; on a considéré même qu'elle a donné la preuve qu'un pays à grande expansion industrielle, qui ne se déleste pas, par une importante émigration, d'une partie d'une population rapidement croissante, ne peut quelle que soit la rigueur de sa protection agricole espérer se nourrir lui-même. Comme la Grande-Bretagne a une densité de population plus grande encore, comment réussirait-elle là où l'Allemagne a échoué ? Il n'y aurait qu'un

seul moyen, ce serait de se débarrasser du surplus de population. Mais en admettant même que ce fut d'une exécution possible, il y aurait du même point de vue de la sûreté les plus fortes objections. Le danger existe, cependant, et se trouve réalisé par tous. Voici ce que déclarait Sir Charles Lucas :
« Les avantages que le libre-échange a donnés à
« l'Angleterre ont depuis longtemps été reconnus ; il
« lui a procuré d'abondantes richesses et des ali-
« ments à bon marché pour une population conti-
« nuellement croissante. Mais ces avantages ont été
« payés chèrement ; la patrie se suffisant moins à
« elle-même est devenue plus vulnérable ; en tant
« que l'Angleterre tire à l'étranger les produits néces-
« saires à son existence, elle n'est pas indépendante,
« elle n'existe que par tolérance. »

On s'entend donc pour reconnaître qu'il est éminemment désirable de tirer du sol britannique le maximum de produits alimentaires. Mais comment y arrivera-t-on ? La réponse est toute prête pour les protectionnistes : par des tarifs douaniers comme c'est le cas dans la plupart des pays européens. Cependant le moment semble mal choisi, étant celui d'une forte hausse de toutes les « commodités » ; et chose remarquable, les pays qui avaient déjà des tarifs les ont suspendus dès les premiers jours des hostilités. France, Allemagne, Italie admettent librement tout ce qui est nécessaire à leur alimenta-

tion. Il faut donc chercher un autre moyen ; et c'est ainsi que l'on aboutit tout naturellement au système du « Corn Production Act » 1917, par lequel le gouvernement encourage un développement de la culture, en garantissant au fermier un prix minimum de vente pour sa récolte.

Quant aux industries, la sûreté du pays est aussi en jeu. C'est d'abord les industries de guerre proprement dites, et sur ce chapitre les libre-échangistes, fidèles aux théories de Smith, n'ont jamais fait d'opposition de principe. Ils acceptent même que l'Etat se réserve la fabrication des armes et des munitions, et le comte Beauchamp concédait que la question des industries clefs est d'une importance vitale et doit être considérée attentivement. Mais, avec le caractère de plus en plus industriel que prend la guerre contemporaine, il devient très difficile de fixer la liste des industries de guerre, encore plus celle des industries clefs. Celles des produits chimiques, des verres optiques, qui avaient toujours été considérées comme essentiellement pacifiques, se sont révélées de toute première importance pour la conduite des hostilités. Bien plus, comme les liens entre les différentes industries se sont multipliés à l'infini, comme tout se tient dans la vie économique actuelle, n'est-ce pas toutes les industries qu'il va falloir protéger si l'on veut en protéger efficacement quelques-unes ; C'est là qu'est le danger des concessions que les libre-

échangistes se laisseraient aller à faire, sous la pression des circonstances nouvelles. Où s'arrêter ? Peut-on accorder une protection à une industrie et non pas à l'autre sans une apparente injustice, sans une réelle injustice peut-être même ; et sans susciter, en tout cas, des réclamations et des mécontentements sans fin ? Logiquement on est amené à mettre des droits sur toutes les marchandises importées qui concurrencent les produits nationaux, sans considérer si cela élève le coût de production ou non. Or une élévation du coût de production signifie infailliblement une réduction des exportations, qui sont, avec les services de la marine marchande, le principal moyen de payer une dette extérieure qui grossit chaque jour. L'idéal d'un pays se suffisant à lui-même cesse d'être l'idéal de celui qui s'est fortement endetté à l'étranger et qui a, par-dessus tout, besoin de maintenir une grande puissance navale. Réduction des exportations, c'est-à-dire de l'ensemble du commerce extérieur, signifie un amoindrissement considérable de la marine marchande, base indispensable de la marine de guerre. Aussi les libre-échangistes pouvaient tirer des conditions nouvelles de quoi renforcer leurs précédents arguments : c'est en vue de la sûreté nationale qu'il fallait plus que jamais maintenir la liberté des échanges qui assure au pays sa puissance navale et sa puissance financière. Il est difficile de dire les propres mesures à prendre pour

éviter au monde le prompt retour d'une grande guerre, mais il est certain que si l'humanité civilisée doit vivre sous la crainte d'une répétition prochaine d'une semblable calamité, une sage politique doit tout prendre en considération. Une Grande-Bretagne ne se nourrissant que partiellement pourrait, peut-être, supporter l'épreuve d'une autre guerre mondiale, mais si elle était privée, au préalable, de sa marine et de ses richesses, se serait le signal de son effondrement. Sans doute A. Shmith considérerait que l'opulence devait passer après les nécessités de la défense : mais aujourd'hui, l'opulence n'est-elle pas le meilleur moyen d'assurer cette défense ? L'argent n'est-il pas plus que jamais le nerf de la guerre, quand la domination des mers permet d'acheter au monde entier ?

Les protectionnistes ont senti toute la force de ces deux arguments de la puissance financière et de la puissance maritime assurée par le libre-échange, et c'est autour d'eux qu'ils ont livré les plus chaudes disputes. Liges, Associations, journaux des deux partis se sont battus à coup de pamphlets, d'articles, de proclamation dans lesquelles on ne trouve d'ailleurs, le plus souvent, que de simples affirmations, parfois contradictoires. Les économistes vraiment dignes de ce nom, semblent s'être tenus à l'écart de ces disputes et avoir réservé leur opinion jusqu'au moment où les faits parleraient plus clairement. Mais

il faut bien se l'avouer, ce sont beaucoup moins les économistes qui influencent l'opinion d'un pays que les journalistes, polémistes de tout grade, qui affirment ou qui nient sans s'embarrasser d'une longue science ou d'une rigoureuse logique. Aussi quelles que soient les hérésies économiques qu'ils aient pu commettre, les idées qu'ils ont mises en avant valent la peine d'être considérées quelque peu en détail.

Les Tarifistes nient, tout d'abord, le principe même que c'est le libre-échange qui a donné à l'Angleterre sa suprématie sur mer. C'est seulement par coïncidence que la marine marchande britannique a prospéré tandis que celle de Etats-Unis a décliné, depuis le jour où la Grande-Bretagne a abandonné le protectionnisme ; *post hoc sed non propter hoc*. Il est curieux, au reste, que les protectionnistes ne manifestent pas un esprit aussi rigoureusement scientifique, lorsqu'ils cherchent à démontrer les nécessités d'un tarif en invoquant la prospérité exceptionnelle de l'Amérique et de l'Allemagne. Mais quelle que soit l'origine de cette marine, il est certain qu'elle assure aujourd'hui à l'Angleterre un approvisionnement bien supérieur à celui que l'Allemagne peut trouver chez elle en dépit de la forte protection qu'elle a donnée à son agriculture et à son industrie. Bien plus, ce sont encore les Alliés que la marine anglaise a nourris. La plus grande partie de la viande et du blé consommée par les armées françaises et ita-

liennes a été amenée par elle des extrémités du monde. Certes, la campagne sous-marine renforcée au printemps de 1917 a permis aux Tarifistes de faire remarquer qu'une large flotte perd bien de son importance, le jour où elle paraît destinée à être torpillée et envoyée au fond des océans. Mais les libre-échangistes, très sagement, ont refusé de discuter ce point de vue : la lutte contre les sous-marins étant du ressort de l'Amirauté et non des économistes.

D'ailleurs les Tarifistes ont senti qu'ils pouvaient difficilement nier l'importance de la marine marchande et ils ont renchéri au contraire sur les libre-échangistes en demandant que, par de sages mesures de protection, elle fût encore augmentée. Le 3 avril 1916 une députation de l'Association des Chambres de commerce soumettait à M. Bonard Law et à M. Runcinman le vœux suivant :

« Qu'une action soit prise par le gouvernement en
« vue d'amender les Navigation laws existantes,
« d'après lesquelles des navires étrangers peuvent
« faire usage des ports Britanniques, et de toutes les
« facilités qu'ils offrent, tout en échappant au paiement de toute redevance ». Ce que l'on veut, c'est remettre en vigueur, tout au moins partiellement, les mesures connues sous le nom d'Act de Navigation, pour interdire à tout navire Allemand, après la guerre, l'entrée d'un port quelconque de l'Empire Britannique. Le Times reproduisait cette « réso-

lution » sous le titre significatif : « Le commerce Britannique pour les bateaux Britanniques », et la faisait suivre d'un très intéressant article commençant par la remarque suivante : « Cette « *résolution* » soulève toute la question des fameux Acts de Navigation qui sont apparus pendant la République de Cromwell et ont longtemps exercé une influence importante sur notre commerce. » S'agit-il bien alors de mesures contre l'Allemagne ; et n'y verrait-on pas plutôt un moyen d'imposer des restrictions à tous les navires étrangers, alliés, neutres, ou ennemis ? En pleine guerre il était difficile de faire cet aveu ; aussi le rédacteur du Times garde-t-il quelque réserve : il indique seulement que le « *Repealing Act* » prévoit des mesures de représailles contre les pays qui imposent des restrictions aux navires Britanniques et il conclut : A moins que les « *retaliatory clauses* » de l'Act de 1853 soient mises en « vigueur, ou que de nouveaux Acts de Navigation « soient passés, les navires anglais n'ont aucun avantage, excepté celui de leur bonne réputation, sur « les bateaux *étrangers* dans nos ports. » C'est donc bien la protection de l'ensemble de la marine marchande anglaise contre celles de toutes les puissances étrangères que l'on envisage. Il faut, au reste, qu'elle soit générale pour avoir quelque efficacité ; si la prohibition ne vise que les Allemands, il leur sera trop facile d'acquiescer des bateaux Scandi-

naves, Hollandais, Américains et de continuer à les utiliser sous leur pavillon d'origine. Il n'est pas possible d'exiger des Neutres de découvrir les ramifications du capital allemand et de le traquer. On peut se demander si tous les Alliés eux-mêmes, une fois la paix signée, consentiraient à le faire. D'ailleurs cette agitation en faveur d'une réapplication des « Acts de Navigation » se heurtant à d'insurmontables difficultés, mal accueillie du gouvernement libéral était bientôt abandonnée.

L'argument de la puissance financière présente deux aspects très différents, selon que l'on se place au point de vue finances industrielles ou commerciales et finances publiques. Dans le premier cas, on considère que l'Angleterre, grâce à une libre importation et exportation de capitaux, a acquis dans le monde économique une situation exceptionnelle. Elle était à la veille de la guerre le principal pays créancier de l'Europe et c'est justement contre les placements de capitaux britanniques à l'étranger que, de 1903 à 1913, les Tariffistes s'élevaient le plus vivement. Les intérêts de ces placements, faisaient-ils remarquer, doivent être payés sous forme de produits quelconques ; comme ces produits se trouvent être en quantité considérable dès manufacturés, le capital anglais au lieu de donner du travail aux ouvriers du pays, leur en enlève. Il suffirait, sans doute, de remarquer que si une portion

de ce capital allait à l'étranger c'est parce qu'elle était superflue aux besoins de l'industrie nationale et que le même fait se produisait, suscitant les mêmes plaintes, dans des contrées protectionnistes, comme la France et l'Allemagne. Quoi qu'il en soit, au cours de la guerre, les Tarffistes ont été bien obligés de reconnaître tout l'intérêt qu'il y avait à être un pays créancier et il est douteux qu'ils reprennent jamais cet argument. C'est le capital qu'elle a exporté qui a assuré à l'Angleterre sa position financière dans le monde et lui a permis non seulement d'acheter mais encore d'emprunter à un taux raisonnable à l'étranger et particulièrement à l'Amérique.

D'un autre côté, avec une certaine inconséquence semble-t-il, les protectionnistes auraient voulu interdire l'importation de capitaux étrangers. Ici, comme ils ont pu, au cours des dernières années, jouer de l'arme puissante du sentiment patriotique et de la haine du « Hun » ils obtenaient qu'en Février 1918 fut institué le Comité de Lord Wrenbury « pour « rechercher les amendements qu'il serait expédient « d'apporter aux « Companies Acts de 1908 et 1917 », « en tenant spécialement compte des circonstances « de la guerre et des changements probables qu'a- « mènera sa conclusion. » La question préliminaire dont avait à s'occuper le comité était celle de l'emploi du capital étranger dans les industries britan-

niques. Toutes choses considérées, il est, dans son ensemble, d'avis que « le maintien de Londres « comme centre financier du monde est de première « importance pour la prospérité de l'Empire » ; mais il y a plus que la position de Londres, « une « industrie active, entreprenante a besoin d'un « d'un libre afflux de capitaux qui seront bien « accueillis quelle que soit la source dont ils viennent. » Le comité remarque, probablement comme une consolation aux protectionnistes, « qu'il est peu « vraisemblable que nos ennemis actuels aient des « capitaux disponibles pour des placements à l'étranger ; imposer des restrictions contre eux avec « comme résultat d'arrêter l'afflux de capitaux « américains, serait une politique extrêmement « néfaste. » Capital signifie, en effet, possibilité de travail, de production, reconstruction, ce qui sera la tâche difficile d'après guerre. Le comité pense cependant nécessaire, « au cas où le gouvernement « désirerait imposer des restrictions, » d'indiquer les moyens possibles. Ils se trouvent, d'ailleurs, être d'une complication telle, pour concilier au mieux toutes les tendances et toutes les opinions, qu'il serait futile d'essayer de les mettre en application.

La question des finances publiques est intimement liée à celle de la prospérité économique du pays, prospérité assurée, créée par le libre-échange, au dire

des uns ; prospérité qui serait beaucoup plus grande sous un régime de protection, au dire des autres. La faculté contributive d'un pays est en effet relative à son opulence. L'Etat ne peut pas prélever dans une contrée pauvre les mêmes sommes importantes que dans une riche ; il ne peut même pas demander à l'ensemble des contribuables le même pourcentage de leur revenu. Or l'Angleterre était certainement un des pays les plus riches en 1914, sans doute même le plus riche ; c'est ce qui lui a permis de faire une part si importante à l'impôt dans ses finances de guerre (27 0/0 d'après les déclarations du Chancelier de l'Echiquier en 1919), d'emprunter le reste avec facilité et encore de soutenir financièrement ses Alliés et les Dominions, tous jouissant d'un système de tarifs. C'est plus de 520.000.000 de livres qu'elle a prêtées à la France seulement. Bien plus, pendant les deux dernières années de guerre, l'Amérique n'a consenti d'avances à l'Italie et à la France qu'à la condition d'une garantie anglaise. Mais la façon dont les prélèvements sont faits sur cette richesse publique est aussi de toute importance. Sera-ce par une taxation directe ou indirecte ? Les libre-échangistes ont toujours prétendu que des droits de douane étaient de mauvais moyens financiers en temps de paix ; le grand conflit européen devait démontrer qu'ils sont plus mauvais encore en temps de guerre. Un pays a besoin alors d'un revenu beaucoup plus considé-

nable et il est d'importance vitale que son système de finances lui permette non seulement de maintenir son revenu, mais encore de l'augmenter. Or dès le début des hostilités on a vu les nations du continent suspendre les droits sur les produits alimentaires, et dans l'espace d'un an, les tarifs laborieusement construits au cours des années de paix s'effondraient. A côté de cela, la taxation directe, corrélative à un régime de libre-échange, l'income tax, grâce à sa grande élasticité permettait à l'Angleterre de subvenir au moyen de son revenu annuel, pour une part importante, aux charges extraordinaires nouvelles. La « Tariff Commission » dans un long mémorandum en 1915 sur la guerre et la politique économique de la Grande-Bretagne, avouait que l'accroissement des dépenses devait, dans toute la mesure du possible, être compensée par l'income tax. Cet aveu est intéressant de la part de ceux qui ont foi dans les droits d'importation pour financer le budget et qui voient dans les embarras de l'Echiquier une occasion de mettre en avant leur politique fiscale.

Cependant la nécessité d'augmenter toujours les recettes, pour n'emprunter que dans les limites indispensables, poussait à utiliser tous les moyens de lever de l'argent. Le taux de l'income tax étant malgré tout limité, pourquoi négliger d'autres sources de revenu ? disaient les protectionnistes ; pourquoi ne pas faire payer l'étranger ? Surtout lorsqu'on a con-

sidéré la période d'après guerre, où l'on aurait à faire face à un accroissement de dépenses ordinaires considérables, d'autant plus que l'amortissement rapide de la dette était prévu, on a été tenté en effet d'élargir les bases de la taxation.

Nous avons vu qu'au cours de la guerre de nouveaux droits ont été créés, les droits anciens augmentés ; mais avec des droits d'accise équivalents, car les libre-échangistes retournent leur argument aux protectionnistes. Quand M. Mac Kenna introduisit en 1915 un droit de 33 o/o sur les automobiles de luxe, il s'excusa de ne pas établir des droits d'accise équivalents, parce qu'il était impossible d'organiser, pendant la guerre, les services chargés de les percevoir et que les automobiles étaient en réalité utilisées dans l'intérêt national. Mais il ne reste plus rien aujourd'hui de cette excuse et, fait-on remarquer, plus rien ne justifie cette brèche au régime fiscal anglais, qui « dérobe à l'Echiquier une recette qu'il ne peut se permettre de négliger ».

Aussi lorsqu'il s'est agi, en 1920, pour équilibrer le Budget, d'élever le taux des droits de douane, M. Austen Chamberlain, malgré sa grande sympathie pour le protectionnisme, a dû élever, dans la même proportion, les droits d'accise.

Le résultat de toute ces tendances, de toute cette politique financière de cinq années de guerre c'est que la Grande-Bretagne, bien que n'ayant pas à pro-

prement parler de droits protecteurs, a cependant vu passer les recettes de ses douanes de 35.450.000 en 1913 à 150.000.000 en 1920. Il est remarquable d'ailleurs, que les droits à l'importation, même lorsqu'ils n'ont qu'un but fiscal, sont susceptibles de créer dans les pays alliés ou neutres les mêmes froissements, les mêmes mécontentements qui sont une objection si importante au protectionnisme. L'exemple le plus curieux est celui de l'augmentation des droits sur les vins et particulièrement les mousseux prévue au Budget de 1920-1921. Le tarif pour les vins n'avait pas été touché depuis 1889, malgré de fortes augmentations pour la bière et les alcools. Cependant les Alliés et particulièrement la France ont vu dans cette élévation de droits une mesure peu amicale ; le Chancelier a été vivement critiqué par tous ceux qui tiennent à l'amitié française, si bien qu'il a dû promettre de reconsidérer la question. Il semble qu'il y ait là un avertissement aux protectionnistes des dangers que leur politique commerciale pourrait entraîner dans la politique extérieure générale.

CHAPITRE V

L'influence de la guerre sur l'opinion (suite)

Les deux questions de puissance maritime et de puissance financière de l'Angleterre, malgré leur grande importance, ne sont pas les seules autour desquelles aient eu lieu les discussions, les querelles des deux partis. De fait, c'est toutes les manifestations de la vie économique que l'on a voulu interpréter en faveur de l'une ou l'autre théorie. Nous devons nous contenter d'en envisager quelques-unes des plus intéressantes.

Nous avons vu, en étudiant le Comité Balfour, les appréhensions plus ou moins justifiées d'une forte concurrence allemande sur les marchés britanniques après la guerre ; nous retrouverons cette question lorsque nous nous occuperons de l'Anti-dumping Bill. Mais si l'aversion patriotique de l'Allemagne pouvait être exploitée pour des fins protectionnistes, on a été bientôt obligé d'avouer que le danger d'une concurrence efficace ne venait pas seulement du

côté de l'ennemi ; que les neutres, que certains Alliés avaient profité des circonstances de la guerre, en particulier le Japon et les Etats-Unis, pour accaparer les marchés perdus par les Centraux et menacer même fortement les plus vieux marchés britanniques. Contre ces Neutres, contre ces Alliés, pouvait-on prendre des mesures de protection ? Pour les Neutres les Tarifistes répondaient oui sans hésitation. Ils se sont enrichis, disaient-ils, pendant que nous nous sommes endettés et le jour où la paix sera signée ils seront des rivaux très dangereux. « L'industrie britannique doit-elle être détruite par eux ?... » Ayons de hauts tarifs contre nos ennemis par tous les moyens, mais ne nous laissons pas dépouiller par les Neutres jusqu'à ce que nos travailleurs soient ruinés par l'effondrement de nos industries et de notre agriculture ». Usant de la crainte de la perte des débouchés, on cherche à convaincre de la nécessité d'une réforme douanière les milieux les plus attachés au libre-échange. L'avenir de l'industrie du coton du Lancashire est incertain et même nettement inquiétant, écrit la *Nineteenth Century Review*. L'Inde et la Chine ont fait la prospérité du Lancashire ; déjà avant la guerre, grâce au bas prix de sa main-d'œuvre, l'industrie japonaise repoussait rapidement les cotonnades anglaises sur les marchés chinois ; pendant la guerre elle s'est attaquée au marché indien qui est perdu pour l'Angleterre, à

moins qu'il ne lui soit réservé au moyen d'un système de préférences impériales. Mais cela implique la nécessité d'une réforme douanière.

Les libre-échangistes, tout en reconnaissant le danger, niaient que le remède put être dans un système de tarifs. Il n'est pas ici de concessions possibles ; accepter de se défendre contre la concurrence étrangère en général par des droits d'importation, c'est accepter dans toute son extension le protectionnisme. Il n'y a qu'un moyen, déclarait M. Asquith à la « Fédération Libérale » : « c'est d'augmenter la productivité de notre agriculture, de nos mines, de nos manufactures, de notre marine. « Cela peut être obtenu par l'éducation, la science, l'organisation, l'esprit d'invention, et surtout par un travail opiniâtre. Cela ne peut être obtenu par la protection artificielle qu'assure un tarif douanier ».

Les protectionnistes poussaient plus loin leur argument ; des droits non seulement garantiraient les marchés britanniques, mais encore en augmenteraient la puissance d'absorption. « Il est évident qu'une « Réforme tarifiste » en élevant les salaires des ouvriers, accroîtrait le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population ; c'est ce qu'a montré une expérience universelle ». Or la rétribution du travail devient d'une très grande importance avec la puissance politique, sociale, économique que gagne

chaque jour la classe ouvrière. Le parti qui réussirait à l'amener à son côté serait sans doute certain de la victoire. Mais si les protectionnistes prétendent assurer de hauts salaires, les libre-échangistes affirment diminuer le coût de la vie. Entre ces deux affirmations le Labour party, qui jusqu'à ces dernières années s'était peu intéressé à la controverse, semble encore hésiter ou plutôt cherche à concilier ces deux inconciliables : hauts salaires et bas prix. La guerre a démontré cette vérité que les hauts salaires ne sont qu'une conséquence inévitable de l'élévation des prix due à la protection, en même temps qu'une cause d'une nouvelle élévation des prix. De ce point de vue les Tarifistes tomberaient dans le cercle vicieux où se débattent les grandes nations industrielles aujourd'hui sous la pression des Trade-Unions. On a mis en doute, d'ailleurs, que le régime douanier ait rien à voir avec les salaires. Le professeur Taussig de l'Université Harvard écrivait tout dernièrement : « Le niveau généralement élevé des « salaires aux Etats-Unis n'a rien à faire avec la protection et probablement pas beaucoup plus avec le « libre-échange international... La cause fondamentale des hauts salaires est une grande productivité « du travail. »

Laissant de côté cette controverse, on peut encore se demander si assurer d'importants bénéfices au producteur sur le marché national est réellement con-

forme à l'intérêt du commerce extérieur du pays. Lors de la seconde lecture du Bill qui devait devenir le « Profiteering Act », le 9 août 1919, Sir Auckland Geddes faisait cette remarque : « Chaque fois que le « marché national présente une grande opportunité « de profits, comme il est naturellement plus facile « à observer, la tendance est de s'y concentrer au « dépens des marchés d'outre-mer. Cela est particulièrement dangereux à l'heure actuelle où il est « nécessaire d'exporter beaucoup pour rendre la « balance commerciale moins défavorable. »

Si le protectionnisme ne peut donner à la classe ouvrière une plus grande puissance d'achat, un plus grand confort, est-il capable au moins de lui assurer du travail ? C'est ce que l'on prétend. L'Association des Chambres de commerce du Royaume-Uni, représentant par conséquent l'ensemble des hommes d'affaire, passait à l'unanimité le 9 novembre 1915, la Résolution suivante : « Etant donné qu'un grand « nombre de nos soldats, à leur retour, chercheront « un emploi dans l'industrie, il est nécessaire de considérer les choses dès à présent pour prévenir ce « qui pourrait diminuer leurs chances de trouver du « travail pour vivre. On croit que l'Allemagne pourra « déverser dans ce pays de grandes quantités de produits manufacturés à bas prix, concurrençant les « nôtres et rétrécissant leurs débouchés, réduisant « ainsi la demande de main-d'œuvre. L'Association

« presse vivement le Gouvernement de Sa Majesté
« de décider la politique qu'il doit suivre, avant le
« moment où ces craintes commenceront à se réali-
« ser. » La sincérité de cette sollicitude pour l'ouvrier
chez des conservateurs capitalistes est assez douteuse.
D'ailleurs ce que demandent les Travaillistes, aujourd'hui, c'est moins du travail, qu'une réduction du temps de travail pour le même salaire. Or il faut bien dire que cet avantage a été assuré dans la Grande Bretagne libre-échangiste comme nulle part ailleurs ; mieux, la réduction des heures de travail coïncide avec l'inauguration du régime libre-échangiste. Ici encore les arguments des protectionnistes semblaient porter à faux.

Les derniers mois de la guerre ont vu naître une question dont la polémique s'est immédiatement emparée : celle du déséquilibre du change international. La Grande-Bretagne s'est trouvée placée dans une situation nouvelle, présentant deux aspects opposés. Son change est en effet à la fois très défavorable sur certains marchés neutres et le marché américain, et favorable, au delà de ce que l'on avait pu imaginer, sur d'autres marchés neutres et surtout sur ceux des belligérants. Son commerce international, aussi bien à l'importation qu'à l'exportation, se trouve très affecté par ces conditions. D'une part il lui faut payer très cher dans les pays où la livre est dépréciée, d'où renchérissement du coût de la vie en

général ; d'autre part, les contrées où la livre fait prime peuvent vendre sur le marché anglais à des prix défiant toute concurrence nationale ; le change défavorable leur permet en somme de pratiquer le dumping sur une échelle inconnue jusqu'alors. Que faire ? Comment sortir le pays de cette situation gênante, dangereuse ? Par le seul et unique moyen des tarifs, affirment aussitôt les protectionnistes. Nous verrons au chapitre de l'anti-dumping Bill comment ils ont réussi à accréditer auprès du gouvernement, si non auprès des Chambres, leur façon de voir sur la question de la concurrence des pays à monnaie dépréciée. Quant à celle du renchérissement de la vie, par suite des changes très onéreux sur l'Amérique et certains Neutres, on a proposé trois solutions. La première c'est qu'il faut produire et exporter dans ces pays de façon à réajuster la balance commerciale et par suite le change. Tout le monde est d'accord sur l'excellence de ce moyen, mais la difficulté est de le faire agir efficacement, à brève échéance. On a songé aussi à faire des envois d'or pour payer les achats faits en Amérique, ce qui aurait eu pour effet d'arrêter la dépréciation de la livre papier. Ce procédé qui ne va à l'encontre ni des principes du libre-échange ni de ceux du protectionnisme a cependant reçu mauvais accueil chez tous. Sir Auckland Geddes ne faisait que traduire l'opinion générale lorsqu'il déclarait dans un discours en

janvier dernier à Kew, qu'un des principaux problèmes du gouvernement était de savoir comment faire retraverser l'Atlantique à une partie de l'or anglais dont se sont emplis les coffres américains.

Reste l'ultime procédé de ne plus acheter sur le marché américain, pour ne plus avoir à envoyer de livres sterling. Mais cela n'est réalisable que par l'imposition de tarifs prohibitifs. Il est certain qu'indépendamment de ses difficultés d'application, c'est une mesure qui n'a pas la faveur des libre-échangistes. Néanmoins, si on la considère comme strictement temporaire, elle leur semble acceptable ; mais il faudrait être assuré que l'on n'interdira l'accès du marché britannique que jusqu'au jour où il sera possible de payer à nouveau importations par exportations, c'est-à-dire d'établir une balance commerciale bien équilibrée, ayant comme conséquence une stabilisation du change au pair ou très près du pair. Seulement ces tarifs prohibitifs garantiraient une telle sécurité à un nombre considérable d'industries, que le jour où on voudrait la leur retirer, on aurait à faire face à des protestations si nombreuses, si puissantes, que le plus que l'on pourrait faire serait, sans doute, d'abaisser les tarifs, pour de prohibitifs les rendre seulement protecteurs. Aussi les libre-échangistes qui se souviennent des luttes qu'eurent à soutenir Peel, Cobden et Bright pour amener l'abandon du protectionnisme sont peu enclins à faire une

concession qu'ils ne seraient plus les maîtres de retirer l'heure venue. D'ailleurs confiants dans les grands principes de l'école libérale, ils pensent que la question du change porte en elle sa solution : tant que sa monnaie sera dépréciée l'acheteur anglais restreindra de lui-même ses achats ; les pertes qu'il subit au change agissent comme des droits à l'importation. Il demeure à savoir, cependant, et c'est toujours la grande objection que l'on peut faire, quand l'équilibre sera rétabli et si l'on ne pourrait pas hâter son rétablissement en intervenant par des droits ou tout autre moyen.

Il nous reste à considérer l'argument principal du protectionnisme anglais contemporain ; celui qui forme comme son armature et que l'on pourrait appeler l'Impérialisme économique. C'est en effet presque toujours une tendance impérialiste que depuis la campagne inaugurée par J. Chamberlain en 1903 la « Réforme Tarifiste » a prise en Grande-Bretagne. Elle s'est efforcée, très habilement, de faire passer une question purement économique sous le couvert d'une question politique. Elle s'assurait ainsi une large adhésion, en s'adressant aux sentiments patriotiques de la masse et non plus à la froide raison des hommes d'affaires et des économistes.

Il serait intéressant de montrer comment l'idée de l'unité de l'Empire Britannique, qui a pris naissance

et a grandi pendant les premières années du siècle, a été servie par les événements de la guerre. Tout le monde reconnaît, sans distinction de partis, que les Dominions, étant donnée la part qu'ils ont prise à la lutte, ont droit d'être appelés à contrôler la politique extérieure de l'Empire. « Après la magnifique « réponse des enfants d'outre-mer à l'appel de la « mère patrie, le système actuel dans lequel un seul « Etat règne sur l'ensemble doit disparaître et un « système fédéral doit prendre sa place. » D'où nécessité d'un organisme impérial. De plus la défense, à l'avenir, de cet immense Empire ne peut être assurée que par une coopération étroite de toutes ses parties ; coopération qui nécessite encore une organisation d'ensemble. Laissant de côté le sentiment patriotique, vague quoique puissant, qui est à la base de toute conception impérialiste, il est certain qu'il y a là de quoi inciter l'Angleterre à faire de ce qui n'a été jusqu'alors qu'un projet d'Empire, qu'un « rêve doré », une réalité.

C'est ici que les protectionnistes interviennent, prétendant qu'une unité politique ne saurait aller sans l'unité économique, bien mieux, que celle-ci est condition de celle-là. On connaît le mot d'ordre de Chamberlain : « Empire is commerce. » Le professeur Shield Nicholson avoue avoir modifié certaines opinions exprimées dans ses « Principes d'Economie Politique » ; mais ce changement est motivé, dit-il,

par un changement de conditions ; « maintenant
« qu'une organisation impériale pour la défense est
« devenue une nécessité, une union impériale éco-
« nomique est avantageuse. »

Le professeur Ashley, tout en se félicitant de l'intérêt que présente pour l'Empire l'organisme de la Conférence impériale, remarque que ce qui a beaucoup plus d'importance, c'est une sorte d'organisation impériale permanente pour le commerce. Certes elle s'est créée, développée sans plan harmonieusement conçu d'avance, avec « cet air de hasard » que les institutions britanniques présentent souvent dans leur jeunesse » ; cependant, c'est le meilleur support de l'impérialisme anglais. En 1904 le Board of Trade faisait paraître le premier « Statistical Abstract of the British Empire » ; l'Empire était pour la première fois considéré comme une entité, commerçant avec le reste du monde, exportant et important des quantités de marchandises qui pouvaient être évaluées numériquement. En 1908 apparaissent les « Trade Commissionners » ayant pour mission d'informer le Board de toutes les opportunités qui peuvent se présenter pour le producteur du Royaume-Uni sur les marchés des Dominions. L'« Advisory Committee on commercial intelligence » créé en 1901 a pris un caractère impérial en 1905, lorsqu'on lui a adjoint des représentants des colonies. Enfin il ne faut pas oublier le Congrès des

Chambres de Commerce de l'Empire qui forme comme une sorte de Parlement Commercial non officiel et qui se réunit tous les trois ans tantôt en Angleterre tantôt dans les Dominions.

On pourrait ajouter à ces éléments de l'unité économique de l'Empire une longue liste de comités ou commissions institués au cours des dernières années pour s'occuper des questions de « politique économique impériale ». Telle la « Dominion Royal Commission » nommée en 1912 pour faire des investigations dans certaines parties des possessions de Sa Majesté et qui fit paraître un très long rapport en 1917. Tel encore « l'Empire Resources Development Committee » ou le fameux « Empire Cotton Growing Committee ». Enfin, à part les tracts que font circuler de nombreuses ligues, comme « l'Imperial Commercial Association », ou « l'Imperial Mission », section de la « Tariff Reform League », on rencontre constamment dans la presse et les périodiques l'expression du souci du développement économique aussi bien que politique de l'Empire. Il était naturel que l'on essayât de profiter de la guerre pour transformer ces tendances impérialistes, cette organisation encore embryonnaire, en une organisation complète et définitive.

L'idée des Iles Britanniques se suffisant à elles-mêmes, formant une unité économique indépendante, n'a jamais pu être prise très au sérieux, même par

les plus enragés Tarifistes. Mais par contre, quoi de plus séduisant que l'autonomie économique de l'immense empire qui couvre $1/5$ du monde et détient $1/4$ de sa population ? La guerre nous aurait appris la nécessité d'être « self-reliant » ; or l'Empire Britannique par la diversité de ses richesses actuelles ou potentielles, est le seul, sans doute, qui soit à même de réaliser cette autarchie idéale. Mais cela implique l'établissement du libre-échange à l'intérieur et une politique douanière commune dans les relations avec l'étranger. La communauté impériale en tirerait un avantage immense pour la conclusion des traités de commerce, et ici la question purement politique réapparaît, le produit des douanes serait le meilleur moyen de faire participer chacun de ses membres aux dépenses générales et particulièrement à celles de la défense. Enfin de cette manière, déclare le Général Page Croft de l'« Imperial Mission » nous « ferions porter à l'étranger le poids de notre défense, « ce qui me paraît juste et convenable ».

Le second argument en faveur d'une modification des relations commerciales entre les différentes parties de l'Empire, c'est qu'il convient de récompenser les Dominions de l'aide admirable qu'ils ont fournie à la mère patrie. C'est une dette de reconnaissance qu'il faut payer en leur accordant des facilités, des préférences sur le marché anglais. Ces préférences ne peuvent exister, naturellement, qu'autant que

des tarifs sont élevés contre l'étranger. Mais comme parmi ces étrangers il faut bien distinguer entre Alliés, Neutres et ennemis, on en arrive à une conception compliquée d'un régime douanier pour la Grande-Bretagne, les autres parties de l'Empire conservant cette fois la disposition de leurs tarifs. C'est le fameux tarif à cinq étages, proposé par la Chambre de commerce de Londres, repris par l'Association des Chambres de commerce et soutenu par l'ensemble des protectionnistes au cours de la guerre.

1° Un droit substantiel sur les matières alimentaires des Dominions en vue d'intensifier la production du Royaume-Uni ;

2° Un droit plus élevé sur les produits alimentaires et objets manufacturés des Alliés.

3° Un droit plus élevé encore contre les Neutres, en faisant une distinction des Neutres amis ; et

4° Des Neutres hostiles, comme la Suède et l'Espagne ;

5° Le tarif le plus haut possible contre les « Huns », ce qui comprend probablement les Turcs et les Bulgares.

Les difficultés pratiques inhérentes à un semblable tarif sont fatales. Comment et par qui faire faire la discrimination entre les produits impériaux, alliés, neutres ou ennemis ? N'est-ce pas que les protectionnistes espèrent pouvoir le simplifier beaucoup le

jour où, la guerre finie, il n'y aura plus ni Alliés ni Neutres mais seulement l'étranger !

Qu'opposent les libre-échangistes à cette conception d'impérialisme économique plus ou moins atténué ?

Ils font remarquer d'abord les mécontentements, les froissements très naturels, que la perspective d'une exclusion tout au moins partielle du marché britannique occasionne chez les Alliés. A un moment où l'on parle de communauté d'intérêts qui nécessite l'unité d'action sans laquelle on ne peut vaincre, il semble très maladroit de venir jeter cette pomme de discorde ; et il est certain que des protestations se sont faites jour aux Etats-Unis et même en France. Mais il y a plus, on s'aliène les Neutres et on les incite à se tourner vers l'Allemagne qui ne manquera pas de leur faire des avances.

Contre l'idée même d'impérialisme, le Libéralisme Anglais s'élève, faisant valoir un argument qui prenait toute sa valeur pendant une guerre soutenue pour le droit des peuples et la liberté. L'Empire Britannique, avant 1914, avait déjà une superficie de 11.375.000 milles carrés, comprenant une population de plus de 440.000.000 d'habitants ; comment proposer sérieusement d'isoler cette immense surface et ces millions d'individus du reste du monde par une barrière de restrictions commerciales ? Si l'expansion coloniale de la Grande-Bretagne n'a pas suscité une

violente hostilité de la part des autres nations, n'est-ce pas parce que, contrairement à ce que font celles-ci, elle offre à tous sur les marchés où flotte son pavillon les mêmes opportunités, les mêmes champs d'action ?

Lord Cromer disait que c'est à sa politique commerciale que l'Angleterre devait en grande partie d'avoir été tolérée par les autres puissances dans son contrôle de l'Egypte. « Nous ne devons jamais
« oublier déclarait en 1919 Sir Harry Johnston, que
« nous avons été autorisés par le reste du monde civilisé à accumuler un Empire de plus de 13 millions
« de milles carrés à condition que le principe de la
« liberté commerciale absolue y soit observé. » Seule une nécessité urgente pourrait justifier l'abandon de cette politique libérale. Cette nécessité existe-t-elle ? On a prétendu qu'il fallait se protéger contre la pénétration commerciale des Allemands et incidemment les punir de leurs crimes. Mais pour cela il est de toute importance de former une ligue entre tous les Alliés et même les Neutres, comme cela était envisagé par les fameuses Résolutions de Paris ; sans cela, un simple camouflage des produits allemands en produits neutres ou alliés, leur permettrait d'envahir avec la plus grande facilité le marché britannique. Or, nous l'avons vu, une politique de préférences impériales implique une rupture économique entre les Alliés et les Neutres. Quelle que soit

la phraséologie dont on la couvre, elle ne signifie pas autre chose en effet, que l'imposition de droits sur les marchandises belges, françaises, américaines qui jusqu'alors entraient en franchise dans le Royaume-Uni. Loin d'être la condition d'une politique dirigée contre l'Allemagne, le système impérialiste est la négation même de sa mise en œuvre.

Il y a plus : il ne permet même pas d'assurer l'alimentation des Iles Britanniques en temps de guerre ; le développement de l'arme des sous-marins a montré que l'on ne pouvait compter sur une suprématie maritime pour garantir l'arrivage des produits de l'autre extrémité du monde. Même en temps de paix, la situation géographique est un facteur essentiel du commerce, « vouloir faire de l'Empire une unité commerciale est une absurdité géographique ». Il faut donc seulement songer à accroître le plus possible la production des îles et combler l'inévitable déficit par des importations des contrées voisines. Enfin si le fermier britannique doit être protégé par des mesures douanières, ce doit être aussi bien contre le producteur colonial que l'étranger, contre les blés du Canada que ceux de l'Argentine.

Quant à prétendre à la nécessité de préférences commerciales accordées aux Dominions et colonies pour leur payer les magnifiques services qu'ils ont rendus et pour les retenir à l'intérieur de l'Empire, on a considéré que c'est une insulte à ceux qui sont

venus des extrémités du monde se ranger aux côtés des soldats de la Métropole. Est-ce pour une cédule d'un tarif préférentiel qu'ils abandonnèrent pour longtemps, certains pour toujours, leurs affaires, leur pays, leur foyer ? Au reste un Empire qui ne serait fondé que sur une préférence commerciale serait à la merci de toute nation qui déciderait d'offrir un meilleur taux. « Si une préférence de 5 o/o achète « une loyauté de 5 o/o, vis-à-vis de l'Angleterre, « combien plus de loyauté achètera une préférence « de 10 ou 20 o/o envers les Etats-Unis ? » C'est une argumentation par le ridicule, mais qui a certes ici sa valeur démonstrative ; Empire et Commerce ne sont pas un et si tout le monde chérit l'idée d'une communauté britannique étroitement unie, beaucoup se refusent à croire que le lien nécessaire soit l'unité des intérêts commerciaux. L'idéal impérial n'est pas seulement un idéal économique ; au-dessus des liens commerciaux il y a ceux de parenté, cette affection naturelle qui unit les gens d'une même race, d'une même civilisation.

Les Dominions ont manifesté d'une façon éclatante, au cours de la guerre, leur loyalisme, leur attachement à la Métropole, quelle que soit la violence avec laquelle ils aient parfois réclamé le « self-government ». Les peuples de l'Inde eux-mêmes n'ont pas hésité à se placer dans la grande lutte aux côtés de leurs conquérants. Les Boers de l'Afrique du sud

se déclarèrent prêts à combattre dans les rangs de ceux qui dix ans auparavant les avaient vaincus. La raison de ce loyalisme universel c'est que la Grande-Bretagne a garanti à tous ceux que protège son drapeau, la liberté de religion, de justice, de parole, de commerce ; et cette liberté commerciale n'est pas la moins importante. On est d'accord aujourd'hui pour reconnaître que les colonies d'Amérique qui se révoltèrent contre la souveraineté britannique jouissaient des mêmes libertés que les résidents en Grande-Bretagne à l'exception de celle du commerce ; et c'est cela qui a amené la séparation. Les Dominions sont plus que jamais jaloux de leur indépendance, de leur autonomie ; et ils ont de grandes appréhensions, lorsqu'on parle d'unifier l'Empire, que ce ne soit aux dépens de leurs intérêts. Le vieux régime colonial, si discrédité, n'était-il pas de réunir étroitement les colonies à la Métropole, en les mettant dans l'obligation de ne vendre et de n'acheter qu'à elle ? M. Chamberlain suggéra, d'ailleurs, au début de sa campagne de réserver à l'Angleterre le monopole de certaines industries ; cette proposition trouva si mauvais accueil, qu'il se garda bien d'insister. Les Dominions ont reçu le droit de conclure les traités commerciaux, ils en ont usé abondamment, et ils semblent peu disposés à se le voir retirer d'une manière ou d'une autre. Leur indépendance s'est manifestée même sur la question pourtant beaucoup plus facile

de l'unification de la législation commerciale à l'intérieur de l'Empire. Le Parlement de Westminster ne peut passer une loi opérant dans les Dominions qu'avec une claire approbation de ceux-ci. Ainsi le « Copy right Act » de 1911, qui à l'origine devait être un Act Impérial, n'a pu recevoir d'application générale, malgré les nombreux efforts faits au cours de plusieurs années. Il n'a été accepté par les Parlements d'outre-mer qu'avec les modifications et les restrictions qu'ils jugeaient indispensables.

C'est ce sentiment d'indépendance des Dominions, contre lequel ils se rendent compte qu'il est plus que jamais difficile d'aller, qui fait abandonner aux protectionnistes le beau rêve d'un Empire uniformément protégé d'un mur douanier, se concentrant sur lui-même, se suffisant à lui-même, et les fait se rabattre sur la conception beaucoup plus modeste de préférences inter-impériales accordées par chacun des membres de l'Empire sur ses tarifs particuliers. Ils peuvent alors faire remarquer que les Dominions ont depuis longtemps pratiqué ce système vis-à-vis de la Grande-Bretagne, qu'il est de toute justice de répondre à leurs avances, en même temps que l'on trouvera le moyen de payer la nouvelle dette de reconnaissance née de la guerre.

Comment les Dominions accueillent-ils cette politique de « pourboire », la réclament-ils ? Autant que l'on peut parler de l'opinion générale pour des pays

qui sont aux quatre coins du monde, et qui ont des intérêts si différents, il est permis de dire qu'ils sont prêts à accepter les préférences que le peuple anglais est décidé à leur accorder, mais ils ne se reconnaissent pas le droit d'en demander aucune. C'est ce que déclarait très nettement Sir Robert Borden le Premier Canadien. Le *Toronto Globe* du 2 août 1918 a fait paraître à ce sujet un article sous le titre significatif : « Mélons-nous de ce qui nous regarde. » « Ces « déclarations, disait-il, seront accueillies comme « gelée en juin par les protectionnistes britanniques « qui couvrent leurs desseins sous les couleurs impé-
« riales d'un tarif préférentiel. A l'invitation de « *Tariff Reformers* » anglais, des hommes politiques « des Dominions ont été en Grande-Bretagne pré-
« cher au peuple la nécessité de taxer son pain et son « beurre à l'avantage du producteur colonial. Les « Canadiens auraient-ils supporté aussi patiemment « que des politiciens de la Métropole interviennent « dans nos élections et dans nos affaires fiscales ? » Et le *Globe* du 28 juillet écrivait : « La majorité du « peuple anglais peut penser qu'un projet de préfé-
« rences impériales servirait ses propres intérêts, mais « s'il pense autrement aucun Canadien, Australien ou « Néo-Zélandais n'a le droit des'en plaindre ». Le Comité Balfour dans la lettre d'envoi de son rapport en 1917, concède que les Dominions n'ont nullement demandé que des droits soient établis en Grande-

Bretagne pour permettre de leur accorder des préférences. Sans doute M. Hughes, le Premier Australien, dans son discours au Central Hall le 22 août 1918, déclarait : « Si l'Empire doit rester uni nous « devons commercer ensemble » ; mais quelle que soit son autorité, la nécessité d'une union économique pour assurer l'existence politique de l'Empire, n'est pas l'opinion de la majorité des Britanniques des Colonies.

Au surplus, en admettant même qu'un accord sur le principe puisse se faire entre les différentes parties de l'Empire, est-il possible d'arriver à s'entendre sur le détail de son application ? Les intérêts de communautés réparties sur le monde entier, arrivées à des stades de développement économique très différents, ne sont-ils pas tellement nombreux et surtout tellement divergents, qu'il est impossible de les concilier tous, de les faire entrer dans un même cadre ?

L'histoire des réciprocités de tarifs entre colonies montre toutes les difficultés pratiques que présenterait une politique commerciale uniforme pour l'Empire. C'est à la Conférence d'Ottawa, en 1894, réunissant les représentants du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Cap de Bonne Espérance, que la question de préférences inter-coloniales fut soulevée pour la première fois et reçut l'approbation générale. Malgré cette unanimité de vote, un quart de siècle s'est écoulé sans qu'aucun

accord d'ensemble ait été conclu. Au lieu de cela les nombreux pourparlers qui ont eu lieu démontrent l'impossibilité d'une action commune entre les colonies qui abordent le problème commercial de points de vue protectionnistes différents. En décembre 1911 Sir William Lyne disait au Parlement Australien, comment il avait rencontré Sir Wilfried Laurier à Londres, en vue d'arranger une réciprocité de tarifs entre le Canada et l'Australie. Ils se soumirent l'un à l'autre les listes des produits qu'ils auraient été désireux de voir accepter en franchise ; il était absolument impossible pour chaque partie d'accepter les conditions de l'autre. « Ainsi, fait remarquer l'*Economist*, l'échec des deux grands Dominions protectionnistes à s'entendre montre que l'*idée Cobdenite* d'une petite Angleterre n'est pas le seul obstacle au système de préférences impériales. »

Certes, mais l'obstacle ne fait que s'élever lorsqu'on passe de relations entre colonies à celles de toutes les parties de l'Empire.

Lord Sheffield faisait paraître en 1919 sous les auspices du « Cobden Club », une étude statistique intéressante, passant en revue les différents chefs d'importation et d'exportation du Royaume-Uni ; et il montrait l'impossibilité d'assurer des préférences appréciables aux Dominions, sans nuire aux intérêts de la Métropole. Le Royaume-Uni fait avec ses colonies un commerce d'exportation de produits manu-

facturés et d'importation de produits alimentaires et de matières premières. Or les pays neufs que sont les Dominions désirent tout naturellement progresser économiquement et croient pour cela nécessaire de protéger leurs industries naissantes contre la concurrence britannique aussi bien qu'étrangère; ils seraient désireux, d'autre part, que le marché anglais leur soit réservé pour les matières alimentaires et premières qu'ils ont en abondance. Mais l'intérêt de la Grande-Bretagne industrielle, qui est de les avoir au plus bas prix possible, lui commande d'ouvrir largement son marché. Les seules préférences qui restent possibles sont insignifiantes, si ce n'est qu'en les accordant, on ferait naître des espoirs qui conduiraient à des mécontentements lorsqu'ils seraient déçus.

Le Sénateur Pulsford dans son livre : *Commerce et Empire*, présente une argumentation nouvelle et curieuse de l'inconsistance de la plupart des préférences que la Grande-Bretagne pourrait donner à ses Dominions. Il fait tout d'abord une distinction entre ce qu'il appelle les *droits morts* et les *droits actifs*. Ceux que le Canada met sur le blé sont « morts », parce qu'il produit du blé en quantité plus que suffisante pour sa consommation. En Allemagne, au contraire, où il est nécessaire de faire chaque année appel à l'importation, le droit sur le blé est actif. Le même raisonnement s'applique aux

préférences. Considérons le thé, par exemple : les thés de l'Empire reçoivent des Dominions une certaine préférence, mais l'Inde et Ceylan produisent 70 fois autant de thé que les Dominions n'en achètent et possèdent déjà pratiquement tous les marchés impériaux. A la Conférence Impériale de 1907, Lord Inchcape disait que sur un total de 321.000.000 de livres de thé importé dans le Royaume-Uni, la Chine ne représentait que 13.000.000. La préférence est morte, parce qu'elle ne peut donner à l'Inde ce qu'elle possède déjà. De même serait morte la préférence accordée par l'Angleterre aux blés des Dominions. En effet en 1915-1916, l'Australie avec une récolte de 180 millions de boisseaux pouvait en exporter 140 millions ; et le Canada sur une récolte de 309 millions avait un surplus exportable de 250 millions. Or les besoins du peuple anglais n'ont jamais dépassé 230 millions de boisseaux. « Le bateau est trop grand pour le port » ; la préférence pour le blé a cessé d'être une possibilité. L'Empire produit au delà de son pouvoir de consommation, il ne peut se contenter de ses propres marchés, il doit s'étendre au dehors. Il est trop vaste, trop riche surtout pour une politique de concentration sur lui-même ; c'est du monde entier dont il a besoin comme débouché et comme source d'approvisionnement.

Ainsi donc inutilité ou impossibilité d'un régime de préférences, dangers d'un impérialisme économi-

quement agressif, voilà de quoi justifier amplement l'opposition des libre-échangistes. Cependant certains d'entre eux penchent vers ce système de préférences impériales se laissant convaincre que ce n'est pas du véritable protectionnisme ; c'est qu'ils permettent à leurs sentiments patriotiques, à la vanité, aussi, d'être citoyens d'un immense empire, d'éclipser des principes qui par ailleurs leur sont chers et d'obscurcir leur vision des faits et des nécessités économiques. Dans un pays qui soutient une guerre dont dépend son existence même, les sentiments nationalistes sont si puissants et si susceptibles, qu'il est difficile aux plus indépendants de ne pas se laisser dominer par eux et aux plus hardis de s'élever contre eux. Pas de meilleur argument contre le libre-échangisme que celui qu'emploie la *Morning Post* par exemple. Quiconque s'oppose à un tarif est « l'importateur allemand » ; un journaliste anti-tarifiste est « pro-Allemand ». Bien mieux, le gouvernement pressé par une partie de l'opinion, a dû faire une descente de police en novembre 1917 dans les bureaux de « l'International Free Trade League », sous le motif, expliquait le Home Secretary à la Chambre des communes, que « la Ligue était suspectée de « mener une propagande dans l'intérêt de l'ennemi ».

Aussi la masse des libre-échangistes a-t-elle fait chorus avec les protectionnistes, du moins au début, pour réclamer une politique anti-allemande. Nous

avons vu l'inutilité, les dangers, et la complication d'une semblable politique; ils ont été peu à peu découverts, réalisés chaque jour davantage, dans les deux dernières années de la guerre, quand le grand enthousiasme belliqueux du début a fait place à une froide compréhension de la nécessité de mener jusqu'au bout une guerre cruelle. Et surtout on s'est rendu compte que pour les protectionnistes il s'agissait beaucoup moins d'abaisser l'Allemagne que de faire prévaloir leur politique; que c'était contre les Alliés et les Neutres tout aussi bien, qu'ils entendaient établir leur système de tarifs.

Cependant, les conservateurs, qui semblent s'être fait en Angleterre comme un peu partout, un monopole du nationalisme et du protectionnisme, n'en ont pas moins continué une active et puissante propagande anti-allemande et impérialiste, à travers des journaux comme le *Times*, le *Daily Mail*, la *Morning Post* et tout ce qui est connu sous le nom de presse Northcliffe, par des représentants au Parlement et même au Gouvernement. Le cabinet de coalition a, en effet, été obligé, pour s'assurer leur collaboration, de prendre un certain nombre d'engagements qui devaient déterminer les errements de sa politique après l'armistice.

Mais les libéraux libre-échangistes ont été cette fois supportés par les Travailleurs qui par ailleurs se sont peu occupés des questions de tarifs douaniers.

En janvier 1918 le « Labour Conference », adoptait à l'unanimité une Résolution que M. Arthur Henderson résumait ainsi : « la politique commerciale « après la guerre ne doit pas être fondée sur une « oppression économique et sur un isolement commercial du peuple allemand. » C'étaient à peu près les mêmes paroles que celles de Lord Robert Cecil à la Chambre des communes en décembre 1917 : « je « veux dire clairement qu'en ce qui me concerne, je « ne suis pas un avocat de ce qui est appelé une « guerre économique après la guerre. » Enfin le Président Wilson dans son message au Congrès du 8 janvier 1918, qui a eu un retentissement mondial, donnait un support puissant à l'idée libre-échangiste. Il y parle, en effet, de la « suppression autant que possible de toutes les barrières économiques et de l'établissement d'une égalité de conditions commerciales pour toutes les nations pacifiques ». C'est que le Président Wilson, comme les Libéraux et les Travaillistes, voit dans le protectionnisme, si ce n'est une cause directe de guerres, du moins une cause de frictions entre nations. « Le côté pain et beurre de la « question, écrit M. Brougham Villiers, membre « de l'Indépendant Labour Party, a trop absorbé « l'attention des libre-échangistes aux dépens du « côté idéal de la cause. » Cobden n'a jamais perdu de vue cet idéal, qui est devenu maintenant la considération pratique la plus pressante du problème :

« j'ai été souvent frappé, écrit-il, qu'il serait bon de « rattacher l'agitation libre-échangiste au mouvement « pacifiste ». Aujourd'hui, beaucoup reconnaissent en Grande-Bretagne, que la campagne protectionniste, ou plus exactement impérialiste, des premières années du vingtième siècle, a fourni le meilleur aliment à l'esprit d'agression des Allemands. Il est certes difficile d'éviter la conclusion qu'une conception nationaliste du commerce est provocatrice de guerre.

Est-ce donc, que pour les libre-échangistes, à l'exception de ceux, nombreux, qui ont accepté une forme atténuée de protectionnisme, il n'y ait rien à changer à la politique d'avant 1914 ? La guerre n'a-t-elle en rien modifié leurs conceptions ? Ne leur a-t-elle rien appris, comme le prétendent les tarifistes ? Si, ils ont abandonné quelque chose de l'intransigeance de leurs principes. De tout temps ils avaient bien accepté, en théorie, les réserves d'Adam Smith sur les nécessités de la défense ; mais pacifistes pleins de confiance ils avaient cru inutile de les mettre en pratique. La guerre leur a enseigné qu'il faut, pour la sûreté du pays, maintenir un certain nombre d'industries essentielles. Seulement ce problème ne peut être résolu ni par des tarifs protecteurs, ni par des tarifs préférentiels ; il ne peut être question que de prohibition. Et ce ne sera pas là une mesure économique mais une mesure militaire ; ce sera un sacrifice fait à la richesse du pays pour préserver son

existence comme nation. Quant aux autres industries qui doivent assurer la prospérité économique de l'Angleterre, s'il est absolument indispensable de les aider temporairement, de les protéger, ce ne peut être par des droits d'importation, mais par des subsides, qu'il est beaucoup plus facile d'accorder et de retirer, et qui n'ont pas sur le coût de la vie, sur la politique étrangère les mêmes influences néfastes.

CHAPITRE VI

Les tendances de la politique du gouvernement

Ayant considéré les manifestations de l'opinion, ses tendances nouvelles sous l'influence des événements de la guerre, il nous reste à voir ce qui a été fait en pratique, quels résultats ont été atteints. Au-dessus des partis il y a un gouvernement qui est chargé d'assurer la vie économique aussi bien que politique du pays, en conformité avec ce qu'il croit être la majorité de l'opinion. Cette majorité est souvent difficile à déterminer et ne peut être obtenue parfois que par une série de compromis entre les différents partis. On assiste alors à une politique compliquée, hésitante, pleine de contradictions : c'est celle de l'Angleterre au cours des dernières années.

Il y a cependant un grand nombre de mesures qui ont reçu l'assentiment unanime du pays ; ce sont non seulement celles que nous avons appelées mesures de guerre et étudiées au chapitre premier, mais encore

toutes celles qui étaient destinées à augmenter la puissance économique Anglaise, sans ressortir plus particulièrement à une politique protectionniste ou libre-échangiste. L'effort commercial des Anglais au cours de la guerre a été remarquable. Ils ne se sont pas laissés fasciner par le côté politique de la lutte ; ils ont vu aussi son côté économique. On connaît la parole fameuse, qui traduisait le sentiment du pays ; « Business as usual » des premiers jours d'août 1914. Le 20 du même mois, le Board of Trade faisait un appel aux producteurs Britanniques, pour qu'ils ne manquent l'occasion de supplanter sur certains marchés coloniaux ou neutres les Allemands ou les Austro-Hongrois. « La sûreté actuelle des routes commerciales la protection accordée par le « State « Scheme of war risk Insurance », et les mesures « financières prises par le gouvernement de Sa Majesté pour faciliter la continuité des transactions, « doivent permettre au commerce Britannique de « prendre une avance sérieuse sur ses concurrents. » Le Board of Trade entreprenait d'ailleurs d'assister les industriels et les commerçants dans leurs efforts à profiter de ces opportunités, en mettant à leur disposition toutes les informations qu'il demandait aux « Trade Commissionners » et agents consulaires sur la situation financière et commerciale dans les Dominions et à l'étranger.

Mais bientôt une guerre telle qu'aucun homme

d'Etat et aucun militaire ne l'avait imaginée, faisait impérieusement appel à toutes les forces vives de la nation. Les hommes désertent les usines pour l'armée et les usines elles-mêmes ne produisent plus que pour cette armée. Alors il ne peut plus être question, avec une arme économique allant s'affaiblissant tous les jours, de conquérir de nouveaux marchés. D'autant plus que de puissants rivaux prétendent aussi profiter des mêmes opportunités. Dès septembre 1914 les consuls en Amérique du Sud parlent de l'activité commerciale des Etats-Unis pour supplanter les Allemands, surtout au Brésil où ceux-ci avaient un nombre considérable de maisons d'importations incapables désormais d'exécuter aucun ordre. La concurrence japonaise ne laisse pas aussi d'inquiéter sérieusement les Britanniques pour leurs marchés d'Orient. Là ce n'est pas seulement un manque à gagner, mais bientôt une perte sèche de débouchés laborieusement acquis au cours de longues années de paix. Le Japon s'assure pendant la guerre d'un vrai monopole en Extrême-Orient des constructions maritimes ; et ses tissages, délivrés de la concurrence du Lancashire, accaparent le marché Chinois et font d'énormes progrès en Australie, en Afrique et Amérique du Sud. En 1918 ses exportations totales s'élèvent à 1.555 millions de yens soit environ 220 0/0 de plus qu'en 1914.

Le grand souci devient alors de savoir quelle sera,

la guerre terminée, la position économique de la Grande-Bretagne dans le monde et comment on pourra récupérer les débouchés perdus. En mars 1915 le Président du Board of Trade, M. Runcinman, décide de nommer des comités pour examiner la situation de certaines industries importantes *après la guerre*, particulièrement au point de vue de la concurrence internationale et de fournir, si possible, les moyens de sauvegarder la position actuelle. Ces Comités, dont le plus important devait s'occuper de la marine marchande, ont fait paraître en 1917 et 1918 une série de rapports très documentés. En avril 1917 la « British Trade Corporation » est instituée par Charte Royale « pour procurer des facilités financières au commerce *après la guerre* ». On a été frappé du rôle important que jouent les banques en Allemagne et l'on veut réaliser « la même alliance complète, organisée, offensive et défensive entre producteurs et financiers. » Le Board of Trade lui-même se réorganise en janvier 1918. Pour faire face aux demandes des hommes d'affaires du pays à la conclusion de la paix, il se divise en deux services principaux dont l'un s'occupera exclusivement du commerce et de l'industrie, laissant à l'autre l'administration des services publics.

Un trait remarquable de la politique anglaise en général et particulièrement pendant la période 1914-1920, c'est l'emploi sur une très grande échelle des

Comités, spécialement nommés pour faire des investigations et donner leur avis sur une catégorie d'affaires déterminées. Le Board of Trade publiait en novembre 1917 une liste des plus importants, établis depuis le début de la guerre, pour s'occuper des questions intéressant le commerce. Cette liste s'élevait au chiffre extraordinaire de 170. C'est par ces comités, par ces commissions, à travers les enquêtes, les recherches dues aussi à l'initiative privée, que l'on a appris en Angleterre les causes véritables de la prospérité économique de l'Allemagne au cours du dernier quart de siècle ; car, comme en France, il a fallu la guerre pour que l'on se rende compte que ces causes n'avaient rien de mystérieux et de spécifiquement allemand ; qu'elles se résumaient en organisation, initiative, l'une et l'autre reposant sur une union étroite de la science avec l'industrie et le commerce. C'est ainsi qu'au pays de l'empirisme est née la claire vision de la nécessité d'une réforme dans l'éducation des hommes d'affaires. On a compris que si l'Angleterre voulait reprendre sa place dans le commerce mondial, il fallait que ses agents soient mieux équipés que par les procédés de la routine. Mr. Lloyd George ne faisait qu'exprimer l'opinion de tous les gens éclairés et de tous les patriotes lorsqu'il disait : « une autre partie de notre politique commerciale est de promouvoir l'instruction technique ; c'est une condition essentielle à

« son succès. Pendant la guerre nous nous sommes
« aperçus de notre infériorité vis-à-vis des Allemands
« qui avaient dépensé dans ce but des sommes con-
« sidérables ». Ce que l'on a surtout en vue c'est ce
que l'on pourrait appeler l'instruction technique
secondaire et supérieure. Jamais l'étude des langues
vivantes, de l'économie politique n'a été autant en
faveur. Les Universités, aidées par les autorités
locales, subventionnées par de puissantes associa-
tions de banquiers ou d'industriels font une place à
de nouvelles catégories d'études destinées à ceux qui
devront diriger la vie économique du pays. L'univer-
sité d'Edimbourg, après celles de Manchester et de
Glasgow, crée des chaires de « realistic economics »,
« organisation du commerce et de l'industrie », ins-
titue un diplôme de « Bachelor of Commerce » qui
ne doit, au point de vue de l'instruction générale
qu'il exige, le céder en rien aux autres diplômes ».
Tout récemment enfin, le Roi inaugurerait à Londres
une Faculté de Commerce.

A côté de ce travail de préparation aux luttes éco-
nomiques des futures années de paix qui devenait la
préoccupation de toute la nation, le gouvernement
ne restait pas inactif. Il s'efforçait d'amorcer tout au
moins, pendant la guerre, les réformes jugées indis-
pensables. L'industrie anglaise s'est trouvée dans
une situation précaire dès le début des hostilités, par
suite de la suprématie de l'Allemagne dans certaines

formes de produits chimiques, particulièrement les teintures, dont le Lancashire a tant besoin pour ses cotonnades. Aussi en 1915 le gouvernement Asquith suscitait la création d'une usine de colorants et l'assistait financièrement ; c'est la « National Dye Co ». La question fut d'ailleurs bientôt de savoir si, indépendamment des subsides du gouvernement, cette industrie naissante ne devrait pas avoir la certitude d'une protection douanière, au moins pour une période de dix ans après la conclusion de la paix. Mais comme il était impossible de savoir si elle serait capable alors « de se tenir sur ses jambes », et si les droits seraient retirés, les libres-échangistes du gouvernement s'opposèrent à ce que l'on prenne cet engagement.

Nous avons vu que c'est aussi par des subsides que l'on entendait protéger l'agriculture, dans le « Corn Production Act ». Cependant M. Bonard Law, le conservateur secrétaire d'Etat pour les colonies, profitait des sentiments protectionnistes qui semblaient prévaloir au milieu de l'année 1916, et qui trouvèrent leur expression dans les Résolutions de Paris, pour amorcer une politique impérialiste de tarifs douaniers. Le 1^{er} juin, conformément aux conclusions d'un Comité spécial, il transmettait l'ordre aux gouverneurs des colonies de la Couronne, dans l'ouest Africain, d'introduire une législation imposant des droits d'exportation sur les noyaux de pal-

miers à huile. Ces droits étaient sujets à rémission si l'on faisait la preuve que les noyaux devaient être broyés en Grande-Bretagne ou dans une possession Britannique. Le but avoué de la majorité dans le rapport du « Comite Departmental » était d'empêcher l'industrie de la concasson des noyaux de renaître en Allemagne après la guerre. En réalité, l'Ordre du 1^{er} juin propose de placer le poids des droits d'exportation sur tous les pays en dehors de l'Empire Britannique ; Alliés, Neutres, ennemis étant traités sur le même pied. C'était aller plus loin que les Résolutions de Paris, qui prévoyaient au moins un traitement spécial en faveur des Alliés. De plus s'il y a un bénéfice pour la Grande-Bretagne, c'est aux dépens de toute la population de l'ouest africain, qui engagée dans la culture du palmier voit ses débouchés considérablement réduits. « C'est une politique qui tout au moins depuis un siècle n'avait jamais été avouée par aucun ministre Anglais. » D'ailleurs, ce n'est qu'à partir du 20 octobre 1919 qu'un droit de 2 livres par tonne sur « les noyaux de palmier exportés à destination de pays autres que ceux de l'Empire a été levé.

Nous avons insisté sur cette mesure peu importante par elle-même parce qu'autour d'elle s'est greffée pendant plus de trois ans une foule de discussions, qu'elle apparaît aux libres-échangistes comme la preuve manifeste des tendances protectionnistes

du gouvernement auquel ils reprochent amèrement sa « politique d'huile de palme ». C'est qu'elle était aussi une amorce, avec le droit analogue sur le cacao, d'un système de préférences impériales vers lequel l'ensemble du gouvernement se laissait peu à peu entraîner. Les recommandations du Comité Balfour emportèrent les dernières hésitations ; et le 26 avril 1917, M. Bonar Law pouvait déclarer à la Chambre des Communes « que le Cabinet impérial « de guerre avait accepté unanimement le principe « que chaque partie de l'Empire, due considération « ayant été accordée aux intérêts des Alliés, devrait « donner aux produits des autres parties un traitement particulièrement favorable ». Le même jour M. Lloyd George dans un discours au Guild Hall disait : « Nous croyons qu'un système de préférences « devrait être établi, n'impliquant aucune taxe sur « les produits d'alimentation. »

De 1916 à 1918 apparaissent une série de mesures prises, disait-on, en application des Résolutions de Paris. L'Act de 1918 augmente les pouvoirs accordés au Board of Trade en 1916 pour la liquidation des sociétés de commerce constituées par des sujets ennemis, sans qu'il y ait besoin d'en référer aux tribunaux ; la clause 2 prévoit l'interdiction pendant cinq ans après la guerre, pour toute succursale de firme de pays ennemi, de s'établir dans le Royaume-Uni.

En novembre 1917 le gouvernement présentait un

Bill à la Chambre des Communes pour permettre de continuer pendant une période de trois ans après la cessation des hostilités « les pouvoirs que Sa Majesté « a exercés pendant la guerre regardant les exportations et les importations ». Il s'agit des pouvoirs conférés à l'exécutif par la section 43 de l'Act de 1876. Nous verrons que la légalité de ces pouvoirs, même pour la période de guerre a été mise en doute. En tout cas le Parlement, craignant l'arbitraire du gouvernement, fit une telle opposition que le Bill dut être retiré.

A la même époque le président du Board of Trade, Sir A. Stanley, introduisait un autre projet de loi « en « vue de restreindre temporairement le nombre des « personnes qui peuvent entreprendre une industrie « concernant les métaux autres que le fer ». En conséquence, aucun individu ou société n'aura le droit de faire commerce de ces métaux sans une autorisation (licence) du Board qui a plein pouvoir pour l'accorder ou la refuser. Cette disposition devait recevoir application pendant une durée de cinq ans après la guerre. Ce Bill rencontra aussi aux Communes une forte opposition de membres de tous les partis, ce qui entraîna son ajournement jusqu'en mars 1918 quand il devint le « Non-ferrous mineral Act ». Sir Stanley, en le défendant, arguait qu'il s'efforçait de mettre en pratique les Résolutions de Paris qui imposaient aux gouvernements alliés le devoir de

rendre leurs pays indépendants des puissances ennemies, tout au moins pour certains produits essentiels.

Enfin une mesure dont l'importance semble avoir échappé aux libre-échangistes a été prise peu de temps avant la conclusion de la guerre. Le 11 mai 1918 le Chancelier de l'Echiquier, en réponse à une question de Sir Edward Carson, déclarait qu'il était de l'intention du gouvernement de Sa Majesté de dénoncer, comme cela avait été fait par le gouvernement français, toutes les conventions commerciales contenant une clause générale de la nation la plus favorisée. Le but était de laisser au pays liberté d'action complète dans l'orientation de son commerce extérieur, ayant en vue surtout la pénurie probable de matières premières après la guerre et la nécessité de pourvoir à l'approvisionnement de l'Empire. C'est une indication nouvelle de cette tendance de l'Empire à se concentrer sur lui-même; on semble abandonner, au moins pour le moment, la conquête des marchés mondiaux pour se réserver plus facilement les marchés impériaux. Il est assez curieux qu'une mesure aussi importante ait été portée à la connaissance du pays d'une façon aussi casuelle et ait produit si peu de commentaires et de questions de la part des champions du libre-échange aux Communes.

Nous arrivons ainsi à l'époque de l'armistice. Le 11 novembre les hostilités sont pratiquement termi-

nées ; si l'état de guerre doit durer virtuellement jusqu'à la ratification du traité, il apparaît cependant que l'on doit légiférer désormais pour la paix et non pour la guerre. Or quelle attitude prend le gouvernement ? Quelles décisions prend le pays lui-même à ce moment ? On sait qu'au lendemain même de l'armistice avaient lieu en Angleterre les élections générales au Parlement. Les Unionistes ou conservateurs dont le chef était M. Bonar Law et un grand nombre de libéraux conduits par M. Lloyd George convenaient de continuer une politique d'union qui avait déjà amené à la formation du cabinet de coalition. Pour cela ils devaient inévitablement se faire des concessions réciproques. L'étendue de ces concessions fut indiquée par un manifeste rédigé en commun et signé du premier Ministre et de M. Bonar Law le 22 novembre 1918. Dans le domaine de la politique commerciale il s'exprimait ainsi : « une des
« leçons qui nous a été enseignée le plus clairement
« par la guerre c'est le danger pour la nation d'être
« dépendante de l'étranger pour son approvisionnement en produits essentiels à sa vie. C'est l'intention du gouvernement de protéger et soutenir,
« quand ce sera nécessaire, les industries clefs par
« les moyens que l'expérience prouvera les mieux
« adaptés à ce but. Si la production nationale doit
« être maintenue à son niveau le plus élevé une protection doit être donnée contre une concurrence

« déloyale, à laquelle notre industrie peut être sujette
« par le dumping de marchandises étrangères ven-
« dues sur notre marché à des prix inférieurs au coût
« réel de production ». Le plus grand nombre des
libéraux acceptèrent de se présenter devant les élec-
teurs avec ce programme. Quelques-uns cependant,
conduits par M. Asquith, gardant intacte leur foi
dans le libre-échange, formèrent les « libéraux indé-
pendants » qui avec le parti travailliste constituent le
gros de l'opposition. Les concessions faites n'avaient
cependant rien d'exorbitant et surtout rien de sur-
prenant après les Résolutions de Paris. Ces Résolu-
tions étaient considérées par beaucoup comme enga-
geant les libéraux à une forme de politique protec-
tionniste, non seulement pendant, mais aussi après
la guerre. C'est ce que nient les Indépendants.
M. Runcinman déclarait lors de sa campagne électo-
rale à Edimbourg « qu'elles ne devaient, dans l'esprit
« du gouvernement Asquith qui les avait prises,
« jouer que pendant la période des hostilités, qu'elles
« n'étaient qu'une réponse à la menace des Puissan-
« ces centrales et que le danger d'une « Mittel Eu-
« ropa » ayant disparu elles étaient bonnes à mettre
« aux papiers ».

D'ailleurs bon nombre de Libéraux coalitionnistes
eux-mêmes, prêts à soutenir le gouvernement dans
l'ensemble de sa politique extérieure marquent une
assez vive répugnance pour les réformes tarifistes

que les protectionnistes au pouvoir voudraient faire passer. On s'en aperçut bien lorsqu'ils envoyèrent une députation pour protester auprès du Chancelier de l'Echiquier qui parlait d'introduire des préférences impériales dans le budget. M. Austen Chamberlain dut les assurer qu'il ne ferait rien à l'encontre de leurs opinions et que préférence n'était pas, en l'occasion, protection.

Aussi le gouvernement, rien moins que certain de pouvoir obtenir au Parlement une majorité en faveur de mesures protectionnistes, désireux cependant de donner satisfaction aux conservateurs dont il jugeait l'appui nécessaire, se laissait aller à diriger la politique commerciale du pays arbitrairement, sans en référer aux Chambres, par les moyens dont il avait usés pendant la guerre. Nous avons vu que, surtout devant la nécessité d'économiser le tonnage, il avait, par l'intermédiaire de ses différents « Departments » apporté un nombre considérable de restrictions aux importations. Les producteurs nationaux qui à l'abri de cette protection avaient fait des bénéfices considérables, se faisaient difficilement à l'idée de se la voir retirer. Aussitôt après l'armistice, le gouvernement prenant en considération le consommateur, prépara une liste des restrictions aux importations qu'il se proposait d'abandonner immédiatement. Cette liste fut publiée. Mais les industriels, fortement organisés, ayant des représentants dans les innombrables comi-

tés et dans « l'Advisory Council », se précipitèrent chez le Président du Board of Trade, l'assurant que le commerce britannique ne pouvait renaitre que si les restrictions n'étaient pas levées. La réinscription sur la liste de la plupart des produits qui en avaient été enlevés s'ensuivit ; et désormais les restrictions, de mesures de guerre, devenaient franchement mesures de protection.

Des protestations nombreuses, violentes se firent entendre immédiatement. Dans une lettre au *Times* M. Runcinman dénonçait l'usage fait par le gouvernement des pouvoirs qui lui sont conférés par le « Defence of the Realm Act » (Dora) pour assurer la sûreté militaire du pays, dans le seul but de protéger les industriels et leurs actionnaires. Une Anti-embargo Ligue se constituait demandant l'abolition de Dora et la restauration complète de la liberté du commerce. La « League of produce traders », réunissant un grand nombre de commerçants en gros et de détaillants, dans un important meeting tenu à la Cité, le 16 juillet 1919, « protestait contre les méthodes adoptées par les différents services du gouvernement dans le contrôle du commerce et demandait que, la paix ayant été signée, tous les embargos existants sur les importations soient levés ». A quelque temps de là, la « Chamber of shipping » adoptait sur la proposition de Sir Owen Philipps la résolution suivante : « L'opinion de cette chambre

« est que la continuation du contrôle des importations est néfaste au commerce intérieur et extérieur du pays et préjudiciable à la totalité du public britannique ».

Ces déclarations ne sont que des exemples des protestations multiples qui surgirent non seulement dans les milieux libre-échangistes, mais aussi parmi les hommes d'affaire, contre ce que l'on a souvent appelé le « *nouveau protectionnisme* ». Au lieu d'un tarif général s'appliquant automatiquement une fois adopté par le Parlement, on a un système d'interdiction de toutes importations, sauf « licences » accordées par les autorités administratives. Mais par des voies différentes se trouve atteint le même but de la protection des industries nationales. Le gouvernement défendit sa politique en disant qu'elle était une « politique transitoire » et non pas une nouvelle forme de protectionnisme. A la séance de la Chambre des Communes le 5 mars 1919 M. D. Maclean interpellait le Cabinet sur sa politique commerciale et Sir Auckland Geddes, alors ministre de la Reconstruction, fournissait au nom du président du Board of Trade les éclaircissements suivants :

1^o *Régime des exportations*. — Pour celles vers les pays non soumis au blocus, en principe il n'y a pas de restrictions ; exception est faite cependant pour les produits demandés par la marine et l'armée, ceux nécessaires à la consommation locale, ceux

qui font l'objet d'industries ayant directement ou indirectement bénéficié de l'aide de l'Etat.

Quant aux régions bloquées, le problème est plus difficile. « Le gouvernement s'efforce de rapprocher le plus possible la fin du Blocus, mais tant qu'il dure il ne faut pas perdre de vue son but. » Cependant, on fait passer autant que possible de marchandises sur la liste C qui est celle des exportations sous licence pour toute destination, en vue de permettre l'approvisionnement des Neutres bloqués. Au reste le 12 juillet 1919 une « licence générale » était accordée pour le commerce avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ;

2° *Régime des importations.* — a) Liberté complète pour toutes les marchandises d'origine impériale ;

b) Pour les matières premières de toute provenance nécessaires à l'industrie ;

c) Les semi-manufacturés tenant lieu de matières premières seront aussi admis librement, sauf au cas où ils seraient les produits d'une industrie qu'il est essentiel de maintenir dans le pays ;

d) Les articles manufacturés seront soumis à des restrictions, quand ils ne seront pas jugés nécessaires à la consommation du pays.

Le gouvernement se voyait surtout obligé de donner l'assurance que les restrictions ne seraient continuées que pendant une période n'allant pas au delà

du 1^{er} septembre 1919, sans une complète « reconsidération de la question ». Cette politique de temps limite, disait Sir Auckland Geddes, est claire. « Nous avons été pendant trois ans sous le régime « des restrictions de guerre ; la politique que « nous vous présentons est celle de la période transitoire ; elle ne peut en rien influencer ce que sera « la politique commerciale permanente du gouvernement. »

D'où le gouvernement tirait-il son pouvoir d'interdire par « Ordre en Conseil » ou Proclamation Royale » toute importation et exportation ? Comme nous l'avons vu, d'une double source : Dora et la section 3 du Custom Act de 1876. Mais les hostilités terminées il devenait difficile de continuer à invoquer Dora. Quant au Custom Act de 1876, le gouvernement semble avoir douté lui-même qu'il lui accordât les pouvoirs étendus dont il avait fait si grand usage. C'est pour s'assurer la possibilité de réglementer sans conteste le commerce extérieur qu'il paraît avoir introduit en novembre 1917 ce Bill devant lui donner toute faculté de contrôle pendant trois ans après la guerre et qui fut rejeté par le Parlement. Il n'en a pas moins continué à décréter des prohibitions d'importation après l'armistice et même après le 1^{er} septembre 1919, date qu'il s'était vu obligé de fixer pour les funérailles du « nouveau protectionnisme ».

En 1919 paraissait une trente-deuxième liste de prohibitions comprenant un assez grand nombre de produits chimiques. Le service des douanes confisqua en conséquence une certaine quantité d'acide pyrogalique importée d'Amérique par un commerçant de Manchester. Mais il se trouva que ce commerçant attaqua le droit pour la Couronne de prohiber les importations par Proclamation ou Ordre en Conseil en vertu de la Section 43 du « Custom consolidation Act ». Le texte de cette section 43 prévoit que « l'importation d'armes, munitions, poudres *ou toute autre marchandise*, peut être prohibée par Proclamation ou Ordre en Conseil ». Les officiers de la Couronne soutinrent que les mots « ou toute autre marchandise » donnaient à l'exécutif plein pouvoir pour réglementer les importations de toutes marchandises sans distinction. Mais le juge, M. Justice Sankey, refusa d'accepter cette interprétation. Dans son jugement du 17 décembre 1919 il déclare la Proclamation de prohibition qui lui a été soumise « illégale et inopérante », et refuse de reconnaître l'acide pyrogalique comme matériel de guerre. La façon de voir de la Couronne est inacceptable, explique M. Justice Sankey, les mots « ou toute autre marchandise » ne peuvent être pris que dans un sens étroit. En effet si l'on considère l'esprit de la législation douanière depuis 1845, il est impossible de prétendre que le Parlement ait voulu confier à l'exé-

cutif un pouvoir qui ressemble à celui auquel Edward I^{er} dut renoncer dans la « Confirmatio Cartorum ». De plus l'Act de 1876 ne fait que reprendre, dans ce qu'il a d'essentiel, le Custom Act de 1853, passé par conséquent à une époque où le libre échange était devenu le dogme de la nation. La Section 43 ne soulève donc qu'une question d'*ejusdem generis*; or il est impossible d'assimiler l'acide pyrogalique aux armes, munitions, poudres. On pourrait tout aussi bien prétendre, dit le juge, que le pain et la viande sont du matériel de guerre parce que mangés par les soldats au front. Il est remarquable, au reste, que l'exécutif n'a jamais songé à revendiquer les pouvoirs qui lui auraient été ainsi accordés, jusqu'au jour où en 1915 il a été aux prises avec des difficultés de transport maritime.

Comment le gouvernement a-t-il accueilli le jugement Sankey? M. Auckland Geddes répondant à une question à la Chambre des Communes dès le 18 décembre 1919, disait que les Douanes avaient reçu des instructions spéciales, applicables en attendant le « renversement du jugement en appel, ou une action législative nouvelle ». Ces instructions prévoyaient purement et simplement suspension des prohibitions établies pendant la guerre par Proclamations Royales et Ordre en Conseil qui restaient en application après le 1^{er} septembre 1910. Les importateurs cependant

« devaient nettement comprendre qu'au cas où des
« pouvoirs nouveaux seraient accordés au gouver-
« nement, où au cas où le jugement serait modifié en
« appel, les autorisations d'importer des marchandises
« prohibées ne pourraient être accordées pour le seul
« motif que ces marchandises auraient été comman-
« dées entre la date du jugement et celle du réta-
« blissement des restrictions. Elles ne pourront être
« fondées que sur la seule considération des besoins
« du pays ».

Ainsi le gouvernement ne désarmait pas ; il ne perdait pas l'espoir de reprendre un jour, d'une façon modeste tout au moins, la limitation arbitraire des importations. Cependant il dut bientôt abandonner l'idée d'obtenir une révision du jugement Sankey. Les « Law officers » en fonction au moment où le système fut inauguré, Lord Buckmaster et Sir John Simon, respectivement Solicitor general et Attorney general, se défendent d'avoir jamais confirmé au gouvernement la légalité des restrictions par voie de Proclamations. Le Board of Trade, affirme Sir Simon dans une lettre au *Times*, n'agissait pas en 1915 sur de semblables questions d'après l'avis des « Law Officers » ; il prenait d'urgence les mesures indispensables à la sûreté du pays. Mais la fin des hostilités a amené une situation complètement différente et « j'ai au cours des mois derniers appelé
« moi-même l'attention du public sur l'inconstitu-

« tionnalité et l'illégalité des moyens par lesquels
« Sir Auckland Geddes a élaboré et étendu son sys-
« tème de restrictions. »

Quant à l'action législative nouvelle, nous verrons en étudiant « l'Exports and Imports Regulation Bill » que le Parlement s'est montré médiocrement disposé à confier à l'arbitraire gouvernemental le régime douanier du pays.

Il restait à savoir néanmoins quel devait être le sort des prohibitions et confiscations faites au cours des années précédentes, en exécution des « Proclamations royales ». Les libre-échangistes préoyaient que le Parlement passerait volontiers un Act d'indemnité pour la période de guerre ; mais ils espéraient qu'il ferait une forte opposition pour les dix mois de l'année 1919. Or le gouvernement, par l'intermédiaire du Solicitor Général, Sir E. Pollock, présentait le 3 mai 1920 un Bill d'indemnité dont la clause 4, non seulement déclarait légales les mesures particulières prises pendant la guerre en application des Proclamations et Ordres en Conseil, mais encore validait ces Proclamations et ces Ordres eux-mêmes, leur donnant ainsi force d'exécution pour l'avenir. Après avoir rappelé dans quelles circonstances les prohibitions d'importations furent imposées au Royaume-Uni, et insisté sur leur importance et leur nécessité, Sir Pollock argue « qu'il serait difficile, « même si cela était juste, de faire une distinction

« entre les prohibitions comme l'implique le juge-
« ment Sankey et de permettre que des actions
« pussent être intentées par quelques-uns, alors que
« d'autres intéressés acceptent librement et même
« joyeusement des restrictions qui, dans leur fonde-
« ment, font appel au bon sens et au patriotisme de
« chacun ». Enfin l'Angleterre était encore virtuelle-
ment en guerre avec la Turquie et la Hongrie ; les
mesures nécessitées par la guerre ne devaient logi-
quement prendre fin qu'à la restauration complète
de la paix.

Le Bill, dans son ensemble a été sujet à de vives
critiques de la part des coalitionnistes mêmes ; on lui
a reproché de comprendre trop de choses, d'être plus
qu'un Bill d'indemnité. La Clause 4 particulièrement
ne saurait se justifier. Le jugement Sankey a déclaré
les Proclamations concernant certaines importations
illégales ; si le gouvernement veut se faire accorder
de nouveaux pouvoirs il doit les demander par les
voies ordinaires. Le Bill enfin, tel qu'il est, « dénie
« le droit d'accès aux tribunaux pour l'obtention de
« dommages-intérêts et se trouve être sans précé-
« dents dans l'histoire de l'Angleterre ». C'est sur ce
fondement qu'un Coalitionniste-unioniste, M. Leslie
Scott, a proposé le rejet. Le gouvernement obtenait
cependant une seconde lecture à une très forte majo-
rité (210 voix contre 20), grâce surtout à l'argument
que le Bill avait pour effet de réaliser une économie

d'environ 850.000.000 de livres, montant de la différence entre ce qui serait accordé en dommages-intérêts aux particuliers par les Cours de justice, au cas de rejet, et par l'administration, au cas de transformation en Act.

CHAPITRE VII

La politique de préférences impériales

Nous avons, dans un chapitre précédent, étudié la question de préférences impériales d'un point de vue théorique. Nous nous sommes surtout attachés à l'aspect nouveau qu'elle avait prise pendant la guerre, à la position assumée par chacun des deux grands partis économiques et aux arguments qu'il ont mis en avant. Il nous reste à voir quels changements dans la législation positive les circonstances nouvelles et les transformations de l'opinion conséquentes ont amené en Grande-Bretagne et dans les Dominions.

Y avait-il avant la guerre un système de préférences impériales et quel était-il ? Autrement dit, quel était le régime des relations commerciales entre les différentes parties de l'Empire britannique, entre la Métropole et ses colonies ?

Avant 1846, la Grande Bretagne pratiquant le

protectionnisme, pouvait accorder à ses colonies des préférences sur son marché et s'assurer à elle-même semblable bénéfice sur les marchés coloniaux. Mais après qu'elle se fût convertie au libre-échange et qu'elle eût placé entre les mains des colons le droit de gérer leur politique commerciale (1861 pour le Canada, 1874 pour l'Australie), il semblait qu'il ne pouvait plus être question de préférences inter-impériales. Néanmoins, comme l'Angleterre maintenait dans un but fiscal un nombre limité de droits d'importation, il était encore possible d'accorder des préférences dans des bornes étroites aux Dominions. Cependant, bien que la chose ait été plus d'une fois mise en avant, le tarif de la Métropole en 1914 restait uniforme, ne faisant aucune discrimination entre les produits de l'Empire et ceux de l'étranger.

Quant aux Dominions, pays neufs, une fois maîtres de leur politique économique, ils s'étaient résolument attachés au protectionnisme. De nombreuses tentatives faites pour établir des préférences réciproques entre eux, échouèrent cependant par suite de l'impossibilité d'arriver à une juste balance des concessions faites par chacun. Les préférences unilatérales, au contraire, étaient relativement faciles ne dépendant, dans leur forme et dans leur montant, que de la seule volonté de celui qui les accordait et c'est pourquoi elles avaient pu être établies en faveur d'un nombre plus ou moins impor-

tant de produits par chaque Dominion. Par le Canada à partir du 23 avril 1907 ; par la Nouvelle-Zélande à partir du 10 novembre 1903 ; par l'Afrique du Sud, 15 août 1903 ; par l'Australie, 8 août 1907.

Nous avons vu comment la guerre avait insufflé une vigueur nouvelle à la conception impérialiste de Chamberlain ; elle amenait aussi la création d'un organisme impérial, constitué par le Cabinet Impérial de guerre et la « Conférence impériale de guerre ». Le Cabinet a tenu trois séries de meetings : mars, mai 1917, juin 1918, novembre, décembre 1918. Il était composé des premiers ministres du Royaume-Uni et des Dominions avec des représentants de l'Inde, assistant le secrétaire d'Etat pour l'Inde. Il ne s'agissait donc pas d'un Cabinet solidaire, responsable devant un même Parlement, mais de la réunion des ministres de 6 nations différentes. En même temps que le Cabinet, siégeait à Londres la « Conférence impériale de guerre », présidée par le Secrétaire d'Etat pour les Colonies. Elle n'était, comme les Conférences impériales tenues précédemment, qu'un corps purement consultatif, n'ayant aucun pouvoir exécutif ou législatif.

L'organisme restait donc imparfait et ses destinées étaient même incertaines, bien que la Conférence ait à l'unanimité exprimé le vœux d'être réunie tous les quatre ans, pour traiter des questions d'intérêt commun. Cependant il représentait avec une autorité

suffisante l'ensemble de l'Empire britannique. Le moment semblait donc venu pour aboutir sur le problème des tarifs préférentiels. Il fut discuté à un des premiers meetings du Cabinet qui arriva à la conclusion que l'intérêt de l'Empire demandait l'établissement de préférences. Le même jour la Conférence acceptait, sans discussion et à l'unanimité, cette opinion du Cabinet et passait la Résolution suivante : « L'heure est venue où tout encouragement possible « doit être donné au développement des ressources « impériales pour nous rendre indépendants des « autres pays en ce qui concerne les produits alimentaires, les matières premières et les produits essentiels. » Pour atteindre ce but la Conférence se prononce en faveur :

« 1° Du principe que chaque partie de l'Empire, « après due considération aux intérêts des Alliés, « donne un traitement particulièrement favorable et « des facilités spéciales aux produits des autres parties ;

« 2° De dispositions à prendre pour amener les « émigrants du Royaume-Uni à s'établir dans les « pays où flotte le pavillon britannique. »

Les déclarations du Cabinet et de la Conférence impériale, quelle que fut leur importance ne laissaient pas d'être vagues. Elles indiquaient un idéal à atteindre plutôt qu'elles ne donnaient les lignes précises d'une politique nouvelle. En quoi devront

consister ce « traitement particulièrement favorable et ses facilités spéciales » ?

Sans doute c'est l'idée d'une différenciation de tarif qui se présente tout d'abord à l'esprit. Mais nous avons vu que le Royaume-Uni ne peut accorder de préférences appréciables aux Dominions qu'à condition de taxer les produits alimentaires et peut-être aussi les matières premières. Or l'élévation du coût de la vie, la nécessité de donner à l'industrie toutes facilités de reprendre une production intensive, semblaient dès 1917, interdire aux impérialistes protectionnistes la pensée même de semblables droits. Aussi on s'est demandé s'il n'y avait pas un autre moyen d'aider au commerce inter-impérial. M. Massey le premier de Nouvelle-Zélande, introduisait à la Conférence une conception nouvelle de préférences, qui adoptée par le cabinet de guerre, était ainsi expliquée par Sir Robert Borden dès le 18 mai 1917. « Il ne s'agit pas nécessairement d'un changement « dans la politique commerciale du Royaume-Uni. « Préférences n'impliquent pas de taxations sur les « aliments ; cela n'implique de taxation sur quoique « ce soit. Nous voulons seulement obtenir à l'intérieur « de l'Empire des facilités de communication meilleures et moins chères. Avant la guerre le coût de « transport à travers l'Atlantique augmentait deux « et trois fois le prix des denrées. J'espère et je crois « qu'il y aura une action concertée, une coopération

« entre les gouvernements du Royaume-Uni et des
« Dominions pour établir des moyens de transport
« meilleurs et plus économiques entre les différentes
« parties de l'Empire. »

Il était question, en somme, de subventionner la marine marchande impériale. Le producteur de blé du Canada, par exemple, obtiendrait ainsi sur les producteurs Américains le même avantage que par un tarif préférentiel. M. Lloyd George et M. Bonar Law adoptèrent cette conception nouvelle, comme offrant une issue commode au dilemme que présente dans son ensemble la notion de préférences impériales. Mais c'était là d'une politique à courte vue. Si la Grande-Bretagne, en effet, établit une Compagnie de navigation subventionnée pour transporter les produits canadiens à un taux plus bas que celui des Compagnies américaines, le lendemain même les Etats-Unis lanceront aussi un système de subventions qui permettra de transporter leurs produits à un taux aussi bas et plus bas encore peut-être. La situation financière actuelle des deux pays ne laisse pas de doute sur qui aura le dessus dans cette lutte à coup de subventions.

Dans son discours à la Chambre des Communes du 18 août 1918, le premier Ministre anglais, affirmant la nécessité, pour fortifier l'unité de l'Empire, de développer le commerce inter-impérial, ne parle encore que de l'amélioration des transports mari-

times. « Un imperial investigation Board », dit-il, est à l'œuvre pour accroître le commerce entre les Dominions, l'Inde et la Métropole en rendant meilleures et plus faciles les communications. » Le mot de tarif préférentiel n'est pas prononcé une fois.

Cependant le Gouvernement semble s'être aperçu de l'impossibilité, dans les circonstances actuelles, d'user du procédé des subventions, puisque la seule mesure importante qu'il ait prise se trouve être une différenciation de tarifs introduite par le Chancelier de l'Echiquier M. Austen Chamberlain, sous la section 8 du Finance Act 1919.

D'après cette section 8, « en vue d'accorder des « préférences aux produits de l'Empire, les droits de « douane sur les marchandises spécifiées à l'appendice A seront établis à partir du 1^{er} septembre 1919 « aux taux réduits indiqués à la colonne 2 de cet ap- « pendice, à condition qu'une preuve satisfaisante soit « fournie au Commissaire des douanes que ces mar- « chandises ont été consignées, produites, ou manu- « facturées dans l'Empire britannique. » On doit comprendre ici par Empire britannique « tous les « Dominions en dehors de la Grande Bretagne et « l'Irlande, l'Inde, les états indigènes de l'Inde, et « et tous les Protectorats ». De plus « tout territoire « susceptible à l'avenir de passer sous la protection « de Sa Majesté, ou sur lequel un mandat de la Société « des Nations sera exercé par un gouvernement

« quelconque des possessions de Sa Majesté, pourra
« être considéré comme en faisant partie par Ordre
« en Conseil ».

APPENDICE A (taux préférentiels).

Thé, cacao, café, chicorée, fruits conservés ou évaporés, sucre, glucose, mélasses, saccharine, alcool à brûler, tabac.....	5/6 du plein tarif.
Articles soumis aux nouveaux droits d'importation prévus par la section 12 du Finance Act 1915. (films cinématographiques, automobiles, instruments de mu- sique, horloges, montres, etc....	2/3 du plein tarif.
Vins.....	60 o/o du plein tarif.
Droit additionnel sur les vins mousseux en bouteille.....	70 o/o du plein tarif.
Alcools, plein tarif 2 livres 13 shil. en moyenne par gallon d'alcool pur.	taux préférentiel 2, 10 £. en moyenne.

Que vaut ce système de préférences pour l'Angle-
terre et pour les Dominions ?

Pour l'Angleterre, il signifie un diminution du
revenu que certains évaluent à plus de 3.000.000 de
livres pour une année ordinaire et il ne semble pas
qu'il signifie un grand bénéfice pour les Dominions.
En effet, si l'on considère le thé, par exemple, qui
est une des principales importations sur lesquelles
une préférence de tarif est accordée, les 9/10 de ce

qui est consommé dans le Royaume-Uni est le produit des plantations de l'Inde et de Ceylon.

Le thé chinois qui entre dans le pays n'est employé que par certaines personnes pour raisons d'hygiène et se vend dès à présent plus cher que le thé indien. Une remarque semblable s'applique au café. Il ne semble pas non plus que les amateurs de bourgogne révolutionneront leur goût parce qu'une taxe un peu plus basse a été mise sur les vins australiens, ni que les fumeurs de tabac de Virginie se jetteront sur les cigarettes égyptiennes pour une différence de prix représentée par $1/6$ des droits. La réduction des droits sur le cacao de l'Ouest Africain peut apporter un léger bénéfice au « Cacao Pool » ; il est bien invraisemblable qu'elle aidera le producteur. N'est-pas enfin par un véritable état de rire que les fabricants d'automobiles et de montres d'Australie, de l'Afrique du Sud et du Canada ont dû accueillir la nouvelle qu'on leur accorde désormais un taux préférentiel sur le marché britannique ? Ces produits manufacturés ont été taxés en 1915 pour diminuer les dépenses et épargner le tonnage ; nul doute que le choix du gouvernement se fût porté sur d'autres s'ils avaient constitué une branche importante de l'industrie des Dominions. Au reste le total des produits manufacturés exportés par les Self-governing Dominions ne s'est jamais élevé à plus d'un million et demi de livres.

Il n'est donc pas étonnant que les mesures du Finance Act 1919 aient été vues sans grand enthousiasme par les préférentialistes des colonies. Pour le *Journal de Commerce de Montréal* elles ne sont qu'une manifestation platonique. « Si la nouvelle politique impériale ne doit pas comprendre de taxation sur les aliments, cela revient à dire : nous voulons une politique de préférences, mais nous n'imposerons pas de tarif préférentiel sur le petit nombre de choses importantes que le Canada peut nous vendre. » Les conditions économiques, en effet, apparaissent telles que la conclusion à laquelle était arrivé J. Chamberlain reste vraie : si l'on veut donner une préférence aux colonies il faut mettre un droit sur les produits alimentaires.

Est-ce à dire, cependant, que les préférences impériales accordées sur les droits existants soient sans signification ? Non pas certes pour les protectionnistes qui les considèrent comme un grand pas fait vers l'établissement d'un tarif général contre les produits manufacturés et demi-ouvrés de provenance étrangère. M. Austen Chamberlain n'est nullement oublieux des conclusions de son père. Il déclare en effet dans son « Budget Speech », que la satisfaction qu'il tire de ses propositions vient de « l'espoir qu'elles ne sont qu'un petit commencement vers la réalisation du programme tracé par son père ». Les préférence sur le tarif actuel ne

sont pas le but poursuivi, mais un moyen de l'atteindre ; et un moyen habile, car l'opposition de beaucoup de libre-échangistes a été diminuée par cette considération qu'une si petite mesure ne signifiait rien et ne pouvait, à moins d'exagération, être envisagée comme contrevenant aux principes du libre-échange. C'est le point de vue de M. Winston Churchill s'adressant à ses électeurs à Dundee. C'est aussi celui de Sir Alfred Mond une autre lumière de la cause libre-échangiste. Tous deux cherchent même à se convaincre qu'en acceptant la disposition du budget de 1919 ils n'abandonnent rien de leurs croyances, parce que préférence ne signifie aucune augmentation, mais diminution des droits existants. C'est évidemment faire preuve d'une certaine crédulité. D'ailleurs si une réduction des droits était le but de la politique nouvelle, tout l'étalage que l'on a fait du système de préférences serait une bien vilaine tromperie à l'égard des Dominions.

Il paraît donc que l'on ne puisse se faire plus longtemps illusion : le système inauguré par le budget ne peut être que l'amorce d'un autre plus vaste reposant sur l'établissement d'un tarif général de douanes. Il sera facile par la suite, en effet, d'argumenter que la gratification accordée aux Dominions est si légère qu'il convient d'augmenter le nombre d'articles soumis au tarif. Et c'est déjà, semble-t-il, en partie le désir de ne pas restreindre la base des

préférences, qui fait que M. Austen Chamberlain continue dans son budget les droits mis en 1915 sur les automobiles, les films cinématographiques, les montres, etc., quoique M. Bonar Law lui-même, quand il était Chancelier, ait déclaré « que des droits de « cette sorte ne seraient jamais maintenus sous « aucune circonstance, une fois la guerre terminée ».

Il convient de reconnaître, cependant, qu'à la base de l'acceptation par le pays de la nouvelle politique, il y a autre chose qu'une arrière-pensée protectionniste ou une inconséquence libre-échangiste. Nous avons vu que l'on a mis en avant qu'il était juste de payer les Dominions pour les préférences qu'ils ont déjà données au Royaume-Uni. Il est à craindre, si l'on ne répondait à leurs avances, qu'ils ne se lassent et cessent de faire aucune différences entre les produits étrangers et britanniques. Or les conditions engendrées par la guerre sont telles, que le commerce anglais a besoin plus que jamais d'être aidé sur les marchés coloniaux. C'est l'avance prise par la concurrence américaine et japonaise, au cours des dernières années, qui pousse l'Angleterre à s'assurer non seulement les tarifs de faveur dont elle jouit déjà, mais encore à prendre les mesures susceptibles d'inciter les Dominions à lui en accorder de nouvelles. La regression du commerce de la Métropole dans ses colonies est certes alarmante, d'autant plus qu'elle est loin d'être compensée par

une expansion sur les marchés étrangers. Ainsi l'Inde était le plus important débouché pour les manufactures du Royaume-Uni et absorbait en 1913 16 o/o de ses exportations totales. Pendant la guerre de grands changements sont intervenus dans le caractère des importations de la colonie. En 1913 les produits anglais y figuraient pour 70.000.000 de livres sterling, soit une proportion de 63 o/o ; en 1918 ce n'était plus que 60.000.000, soit seulement 54 o/o. En 1920, la proportion tombait à 46 o/o. Ce n'est pas en effet l'Angleterre qui a pris la place des Puissances Centrales, mais le Japon et l'Amérique qui ont augmenté leurs exportations dans l'Inde, au point de concurrencer avec succès des articles qui autrefois étaient exclusivement de provenance britannique. La part des Japonais dans les importations hindoues s'enflait de 400 o/o au cours des quatre années de guerre ; celle des Américains de 200 o/o. Le Japon a entièrement capturé le commerce des articles de bazar, très important dans l'Inde. Il peut vendre, grâce au bon marché de sa main-d'œuvre, à des prix qui ne semblent devoir permettre à aucune nation européenne de lui faire une concurrence sérieuse. Il a fait aussi des progrès considérables dans les cotonnades à bas prix, et dans l'ensemble des importations hindoues il vient aujourd'hui immédiatement après le Royaume-Uni. En effet, d'après les chiffres donnés au mois de mai 1920

par le directeur du Bureau de Statistique de l'Inde, sa part s'est élevée de 1913 à 1920 de 6 à 20 o/o et celle des Etats-Unis de 3 à 10 o/o.

En Australie constatation analogue : en 1913 63 o/o des importations venaient du Royaume-Uni et 48 o/o seulement en 1918. Pour le Japon et les Etats-Unis le pourcentage est respectivement de :

3 o/o et 11 o/o en 1913 ;
9,30 o/o et 26,6 o/o en 1918.

Au Canada même, malgré la prédilection pour les produits anglais, il y a un grand effort à faire pour contrebalancer les avantages qu'assurent aux Etats-Unis leur position géographique, l'activité de leurs marchands et l'avance prise pendant la guerre en finançant les industries Canadiennes.

Devant cette situation difficile que la guerre a faite au commerce de la Métropole dans les colonies, il n'est pas étonnant que l'on accepte assez volontiers, sans distinction de partis, une politique qui vise à aider une récupération des marchés perdus, une multiplication des relations inter-impériales.

Mais il faut remarquer que l'avenir du système des préférences ne dépend pas du Parlement de Westminster seul, il dépend tout autant des Dominions et du Gouvernement de l'Inde qui ont obtenu à des dates différentes leur autonomie économique.

L'Angleterre n'a pas les mains libres dans son empire ; sa politique commerciale y est liée à celle des Dominions. Il est donc nécessaire de jeter un coup d'œil sur les tendances des différentes politiques coloniales du commerce extérieur.

D'une façon générale, les Dominions, pays neufs, désireux de se constituer une importante industrie nationale, sont imbus de l'idée protectionniste. Ils croient à la nécessité d'aider leurs producteurs à lutter contre la concurrence des pays économiquement plus avancés. Or la Grande-Bretagne se trouve être du nombre et l'idée du libre échange à l'intérieur de l'Empire, qui est la logique même de l'Impérialisme économique, doit rencontrer par conséquent un assez mauvais accueil. Ce n'est pas cependant que les libre-échangistes fassent absolument défaut dans les Dominions ; mais ils semblent devoir être pour longtemps une petite minorité. En tout cas les dernières mesures de politique commerciale indiquent plutôt un renforcement du protectionnisme.

Dans l'Inde, les débats de l' « Indian legislative Council » en mars 1913 montrent que dès cette époque, la classe dirigeante désire vivement un tarif douanier. Elle y voit un excellent moyen d'augmenter les recettes et pense indispensable de protéger ses industries naissantes, particulièrement celles des textiles. L'Hindou, d'ailleurs, paraît convaincu que la politique du libre-échange établie, ne vise

que l'intérêt de l'Angleterre, sans se soucier beaucoup de celui de l'Inde. La vive opposition que firent les députés du Lancashire en 1917 à l'accroissement des droits sur les cotonnades dans l'Inde, sans une élévation correspondante du droit d'accise, a contribué pour beaucoup à renforcer ce sentiment. On rencontre dans la presse hindoue de constantes suggestions qu'un système de préférences impériales quel qu'il soit, doit tendre nécessairement à bénéficier au Royaume-Uni plutôt qu'à sa colonie. Or désormais l'Inde est en train de passer de l'état de colonie de la Couronne à celui de « self-government » et rien n'est plus certain que dans les discussions où elle sera sur un pied d'égalité avec les autres parties de l'Empire, elle s'opposera à une politique générale de préférence inter-impériales.

Au Canada, pour se concilier les agriculteurs de l'ouest, qui au printemps de 1916 avaient entrepris une violente agitation libre-échangiste, Sir Thomas White avait annoncé qu'il y aurait une révision des tarifs en 1920. Mais son successeur Sir H. Drayton a refusé d'accepter cette promesse comme le liant et annoncé son intention de reléguer la question de révision jusqu'au jour où les conditions du commerce international seraient plus stables.

Le premier Ministre de Nouvelle-Zélande, M. Massey, déclarait récemment dans une lettre que le libre-échange, même à l'intérieur de l'Empire, était chose

impossible pour de longues années à venir et peut-être pour toujours.

Enfin en Australie, le tarif a été renforcé en déc. 1914 et de nouveau au printemps de 1920. La politique du gouvernement, disait le premier Ministre, M. Hughes, à un banquet donné à la « Ligue de protection des industries australiennes », est de « protéger les industries nouvelles, d'encourager un certain nombre des autres et d'induire les maisons britanniques à s'installer en nombre de plus en plus grand en « Australie ». Ce qui semble ne pouvoir s'obtenir qu'en handicapant l'exportateur anglais par l'établissement de droits élevés.

Il est remarquable, d'ailleurs, que se sont les ouvriers qui, bien que se plaignant du coût élevé de la vie, réclament le plus vivement une protection toujours plus grande. L'hostilité au tarif douanier vient, ici comme au Canada, de la classe qui habituellement est protectionniste dans nos pays d'Europe : les agriculteurs. C'est ce qui montre encore la difficulté d'une politique commerciale impériale unique. Les intérêts sont si nombreux et si divers dans cet immense Empire, que l'on ne voit pas comment on pourrait les concilier tous.

D'autre part des préférences accordées au hasard, sans plan d'ensemble, sont susceptibles de créer des malentendus et des mécontentements entre les différentes nations britanniques. Ainsi à l'occasion du

nouveau tarif australien le *Montréal Gazette* « se
« plaint que l'inévitable conséquence de cette légis-
« lation sera de resserrer encore le marché assez
« limité que le Canada avait jusqu'ici trouvé en
« Australie ». « Lorsque le but avoué est d'encoura-
« ger le commerce britannique, les Canadiens peu-
« vent avec raison revendiquer comme membres de
« la famille impériale les mêmes opportunités que le
« Royaume-Uni. » Un autre exemple curieux des
mauvais effets que peuvent occasionner certaines
mesures préférentielles a été donné récemment. Le
Canada qui produit très peu de sucre et en consomme
beaucoup pour son importante industrie de préservation
des fruits, s'est trouvé au printemps de 1919 en présence
d'une augmentation considérable des prix, en même temps
que d'une raréfaction des sucres. De l'enquête faite par le
« Federal Board of Commerce », il résulte que c'est la
préférence donnée par la Grande-Bretagne aux sucres des
Indes Occidentales qui est en grande partie responsable.
Le mécontentement a dû être d'autant plus vif au Canada
que le système des préférences a toujours été présenté
par ses prophètes « comme une marque de
« gratitude et d'affection de la mère patrie à ses en-
fants d'outre-mer ».

Nous avons vu, néanmoins, que ce sont les Domi-
nions qui ont inauguré cette politique de préférences
partielles, unilatérales. Mais il ne faudrait pas se

tromper sur leur caractère. Sans parler de l'Afrique du Sud où elles ont été en quelque sorte imposées par Lord Milner en 1903, les autres colonies ne les ont accordées que dans la mesure où il était de leur intérêt propre de le faire, ou tout au moins dans la mesure où cela ne leur portait pas préjudice. Différentes déclarations d'hommes d'Etat canadiens ou australiens ne laissent aucun doute à ce sujet. L'élaboration du nouveau tarif australien suffirait d'ailleurs à nous éclairer : l'élévation du taux ne s'applique pas dans la plupart des cas aux produits Anglais, parce qu'il est reconnu que les conditions industrielles en Angleterre « sont aujourd'hui à peu « de chose près les mêmes qu'en Australie ». Par contre aucun traitement préférentiel n'est accordé aux Dominions où « prévalent des conditions économiques différentes, donnant la possibilité de concurrencer les produits nationaux ». Il s'agit surtout de l'Inde et de l'Afrique du Sud où l'on recourt à la main-d'œuvre bon marché des Asiatiques et des Noirs. Que les colonies cherchent avant tout à protéger leur industrie contre la concurrence, britannique aussi bien qu'étrangère, est encore montré par l'exemple suivant : lorsque le Canada a inauguré les préférences, il a accordé d'abord 33 o/o sur les lainages ; mais l'Association des Industriels canadiens a protesté vivement que leurs produits allaient se trouver concurrencés trop facilement par ceux du

Yorkshire. Le résultat a été que très peu de temps après la préférence était ramenée à 50/0.

Nous arrivons donc à cette conclusion, qu'étant donné l'esprit d'indépendance des Dominions en tout ce qui regarde leur vie économique une politique générale de préférences impériales réciproques n'est pas une chose que l'Angleterre semble pouvoir prochainement réaliser. En tout cas la solution de de cette question économique, est étroitement liée, comme l'ont bien vu les protectionnistes, à celle l'unité politique de l'Empire. L'idée impérialiste est très populaire en Grande-Bretagne ; il y a un nombre tous les jours grandissant d'écrivains, de conférenciers qui s'efforcent de la propager. On a fait fond, d'une façon exagérée semble-t-il, sur la promesse donnée en mai 1917 par le Cabinet Impérial de guerre, de la convocation, immédiatement après la cessation des hostilités, d'une Conférence Impériale constituante, qui établirait les bases des relations à l'intérieur de l'Empire. Mais elle n'a pas encore été réunie et on ne sait quand elle le sera. Lord Milner dans une récente « adresse » au « Royal Colonial Institute » affirmait bien que l'idée n'en avait pas été abandonnée, mais quelques jours auparavant M. Bonar Law faisait à la Chambre des communes cette remarque significative que si le Canada venait à déclarer son indépendance, aucune mesure ne serait prise par la Grande-Bretagne pour l'empêcher de la réali-

ser. Au reste, dès 1917, les premiers coloniaux insistaient sur le maintien de l'indépendance absolue des Dominions comme condition d'une unité impériale. « Je crois que nous nous rendons pleinement compte, » disait Sir Robert Borden, de l'idéal d'une communauté impériale faite de *Nations unies* ». Et M. Massey parlant de l'institution d'un Parlement impérial déclarait : « on a beaucoup parlé en sa faveur, et en « théorie il n'y a pas grand chose à opposer, à con- « dition toutefois que l'autonomie des différents « Dominions soit entièrement assurée ».

Enfin, on peut à bon droit considérer que si la guerre a donné le plus bel exemple du loyalisme des Britanniques d'outre-mer, elle a aussi été pour eux l'occasion de manifester leur indépendance. Ils se sont présentés plus que jamais, non comme de simples colons ayant obtenu une certaine autonomie, mais comme citoyens de véritables nations. Il suffit de rappeler à ce sujet que le Parlement Australien a refusé d'établir la conscription ; que les Dominions ont demandé de prendre part individuellement à la Conférence de la Paix ; que le Canada a affirmé la nécessité de la ratification du Traité par son propre Parlement et tout récemment décidé de se faire représenter par un ambassadeur aux États-Unis. Surtout la situation faite aux Dominions dans la Société des Nations ne peut trouver sa justification que dans leur complète indépendance, indépendance telle qu'elle

leur permettrait de prendre des résolutions contraires à celles de la Grande Bretagne, dans le cas, très possible, où leurs intérêts différeraient. Comme l'avouait le professeur Keith à une Conférence remarquable à l'Université d'Edimbourg, il y a contradiction entre le fait d'accorder un vote séparé dans la Société des Nations à chacun des membres de l'Empire et la politique de Fédération impériale à laquelle le gouvernement de coalition Lloyd George s'est rallié. Si l'Empire doit devenir une unité vis-à-vis de l'étranger, s'il doit avoir son Parlement s'occupant de toutes les questions de politique extérieure, commerciale ou autre, il ne paraît plus possible de lui donner six voix dans le Conseil des Nations.

Cette contradiction, à notre avis, ne fait que confirmer l'impression que les Dominions ne sont peut-être pas aussi désireux d'une union plus intime entre eux et avec le Royaume-Uni que les impérialistes anglais se plaisent à l'affirmer. Loin d'être prêts à abandonner leur indépendance politique ou économique en faveur d'un Empire, ils semblent vouloir plus que jamais être maîtres de leurs destinées, considérant que les liens de race, de culture, de sentiments doivent être les seuls qui les unissent désormais à la Métropole.

CHAPITRE VIII

Projets de législation sur les industries clefs et le dumping

Le système de préférences impériales n'était qu'une des trois recommandations principales du Comité Balfour que le gouvernement avait acceptées comme base de sa politique commerciale aux élections de novembre 1918. Restait à prendre des mesures contre le dumping et à donner une protection aux industries essentielles. Ces mesures devenaient urgentes, après que le premier Ministre eut annoncé à la Chambre des Communes, le 18 août 1919 la fin à très courte échéance des prohibitions ou restrictions par Ordre en Conseil ou Proclamation Royale. Pouvant désormais difficilement se prévaloir de Dora et de la section 43 du Custom Act 1876, pour surveiller les importations et les exportations, le moment était venu pour le gouvernement de demander aux Chambres des pouvoirs nouveaux.

C'est alors que Sir Auckland Geddes, Président du Board of Trade, présentait aux Communes le 19 novembre 1919 « l'Exports and Imports Regulation Bill », populairement connu sous le nom « d'Anti-dumping Bill ».

Ce Bill d'une nature très complexe comprend vingt-sept clauses dont le texte *in extenso* a été inséré au *Board of Trade Journal* du 27 novembre. Mais étant donné ses dimensions, nous devons nous contenter d'en faire ici une simple analyse, en insistant seulement sur la question des industries clefs.

1° Le Board of Trade peut, par ordre en Conseil, interdire l'importation de marchandises *vendues à des prix inférieurs à ceux qui ont cours dans leur pays d'origine*. Cet « Ordre » ne peut, en principe, entrer en application tant qu'il n'a pas été approuvé par un « Trade Regulation Committee », composé du Président du Board of Trade (Président), de trois autres ministres, de trois fonctionnaires du gouvernement et de dix membres choisis par la Chambre des communes dans son sein. Cependant, si le Board of Trade est d'avis que, pour raisons d'urgence, un « Ordre » doit être mis immédiatement en application, il peut le faire sans en référer au Comité ; mais cette réglementation est provisoire, valable pour vingt et un jours seulement.

De plus l'importation de produits qui feraient une concurrence excessive à ceux de l'industrie nationale,

par suite d'une dépréciation des changes étrangers, peut aussi être interdite.

2° Le Board of Trade a le pouvoir d'interdire par « Ordre » l'importation de quinze classes spécifiées de marchandises, entre autres les teintures, les verres optiques et les magnétos ;

3° L'importation du houblon peut être prohibée par « Ordre » pour période de quatre ans à partir de la fin de la guerre.

Tous ces « Ordres » sont sujet à une approbation du « Trade Regulation Committee » ;

4° Le Board of Trade peut, toujours par « Ordre » et sous condition de l'approbation du Comité, interdire l'exportation, pendant trois ans à partir de la fin de la guerre, de onze articles spécifiés, comprenant l'or et l'argent monnayés, les combustibles, la viande, le blé, le sucre, l'opium, la cocaïne ;

5° Enfin, pour aider au développement du commerce extérieur, le gouvernement est autorisé à accorder des crédits aux exportateurs et à les assurer contre les risques anormaux.

Il y a peu de choses à dire des dispositions accessoires 3, 4, 5. Remarquons seulement que l'interdiction de certaines exportations (4) se justifie différemment selon les produits. Il est défendu d'exporter l'or et l'argent monnayés pour des raisons de circulation fiduciaire ; les combustibles pour éviter une pénurie

de produits essentiels pendant la période de reconstruction. La viande, le blé, le sucre, parce qu'ils sont encore contrôlés par le ministre de l'Alimentation et dans certains cas mêmes reçoivent une subvention ; ils doivent donc être réservés pour la consommation nationale. L'exportation de l'opium et de la cocaïne est interdite seulement en vue de remplir l'engagement pris par la Grande-Bretagne dans l'article 295 du Traité de paix ; cet article exige que tous les signataires du traité adhèrent à la Convention Internationale de l'opium.

Quant au paragraphe 5 il ne s'agit que d'obtenir la sanction du Parlement, pour deux projets d'une nature temporaire, qu'il a été nécessaire de mettre déjà en application étant données les exigences des conditions commerciales prévalant dans le Sud-est et l'Est de l'Europe :

a) Un projet d'assurance par l'Etat contre les risques anormaux, dont l'exécution a commencé le 21 juin 1919 ;

b) Un projet accordant des crédits au commerce d'exportation, le montant de ces crédits ne devant pas dépasser 26.000.000 de livres. Un bureau a été créé le 8 septembre 1919 pour distribuer ces crédits qui doivent porter intérêt à un taux égal à 1 0/0 au-dessus de celui de la Banque d'Angleterre, sans pouvoir descendre au-dessous de 6 0/0. Les sommes prêtées doivent être remboursées à une date quelconque

dans un délai maximum de six ans à dater du 8 septembre 1919.

Les deux dispositions essentielles du Bill demeurent donc celle sur le dumping et celle sur les industries clefs.

La définition donnée du dumping, quoique suffisamment claire, est sujette à contestations, de même que les mesures prises pour le prévenir. Remarquons seulement pour le moment que la situation des changes étrangers a amené à considérer, outre le dumping volontaire, intentionnel, celui qui n'est qu'une conséquence de la dépréciation de la monnaie dans certains pays. Les producteurs de ces pays peuvent, au moins pour quelque temps, sous-vendre sur le marché anglais, tout en s'assurant un bénéfice égal ou même supérieur à celui qu'il réalisent sur leur marché national. Le Comité Balfour n'avait pas envisagé ce dumping non prémédité parce qu'à l'époque où il se réunissait on ne prévoyait pas les conditions financières qui prévalent aujourd'hui.

Le Bill ne donne aucune définition, proprement dite, des industries clefs, si ce n'est qu'elles sont nécessaires à la vie de la nation en temps de guerre. Quant à la liste de ces industries, elle a été confinée, déclare le gouvernement, dans les limites les plus étroites compatibles avec la sûreté nationale. De plus toute altération à la liste, que le progrès des sciences pourrait rendre nécessaire, ne pourra être

faite que par une action législative. Les industries clefs seront protégées contre toute concurrence étrangère par un système de prohibition sauf licences, établi par le Board of Trade, sous réserve de l'approbation du « Trade Regulation Committee ». Lorsque des licences seront accordées, des droits devront être acquittés au service des Douanes ; leur montant sera fixé pour des périodes de trois mois au moins.

Si, cependant, pour des raisons d'intérêt national, certaines industries sont placées dans des conditions privilégiées, le gouvernement ne veut pas encourir le reproche de favoriser l'établissement de monopoles et l'exploitation du consommateur. Des mesures sévères sont donc prises dans le Bill pour sauvegarder l'intérêt du public :

a) Si les restrictions d'importation ont comme conséquence d'élever indument le prix de certains produits dans le Royaume-Uni, le Board peut, par Ordre fixer le prix au-dessus duquel ces produits ne pourront être vendus, quelle que soit leur origine.

b) A moins d'une autorisation spéciale du Board of Trade il est illégal pour tous producteurs ou marchands engros de conclure des accords, ou de faire des arrangements avec toute autre personne s'occupant d'une branche d'affaires quelconques, si le dessein ou l'effet de ces accords est d'influencer les conditions de production, de prix ou de vente d'une marchandise, ou d'en délimiter le marché.

La liste de ce que le gouvernement entend considérer comme industries clefs est divisée en deux parties dont la première est de beaucoup la plus importante (Partie III, section 9, parag. *a* et *b*). Nous n'indiquons pas le détail de chacun des groupes d'industries ; il nous semble plus intéressant de donner la position des principales d'entre elles et les considérations qui ont amené leur insertion dans le Bill :

1° Teintures synthétiques.

Avant la guerre 80 o/o des teintures venaient d'Allemagne, d'où dépendance du Royaume-Uni pour ses textiles. Grâce à l'assistance de l'Etat, l'industrie britannique a réalisé au cours des dernières années de grands progrès dans cette branche, mais il s'en faut qu'elle puisse lutter à termes égaux avec l'Allemagne ;

2° Un grand nombre de produits chimiques tels que les drogues, parfums, produits photographiques, tannins, la plupart sous-produits de la fabrication des teintures ;

3° Verres optiques et instruments d'optique. La production locale n'était que 1/10 de la consommation avant la guerre et les 2/3 venaient d'Allemagne, d'où incapacité pour le producteur national de faire face aux colossales demandes subséquentes de la marine et de l'armée ;

4° Verrerie fine et porcelaine, employées dans les laboratoires, pour les études chimiques, médicales,

chirurgicales ; particulièrement les thermomètres médicaux ;

5° Lampes électriques, verres de lampe, globes pour lampes à arc électrique, lentilles pour lanternes signaux (à l'usage des bateaux et des chemins de fer) ;

6° Potasse et ses composés. La potasse est employée comme engrais et aussi dans différentes branches d'industries : verres, teintures, savons, allumettes, explosifs. L'Allemagne avec ses mines d'Alsace et de Strassfurt avait un véritable monopole de production. Pendant la guerre d'heureux essais ont été faits pour extraire la potasse des produits des Iles Britanniques ; c'est une jeune industrie qu'il y a lieu de protéger ;

(6) Tungsten : Employé à la manufacture de l'acier qu'il rend beaucoup plus résistant ; de nombreuses tentatives faites avant la guerre pour établir cette industrie en Angleterre échouèrent devant la concurrence allemande ;

7° Oxyde de zinc et lithopone : sont dans la plupart des usages interchangeables ; ils sont employés pour la manufacture des produits de caoutchouc, particulièrement les pneus ;

8° Electrodes : avant la guerre une seule firme dans ce pays et qui a travaillé à perte pendant de longues années. Cette industrie est aujourd'hui assez prospère, mais doit être protégée contre la concurrence américaine et allemande ;

9° Magnétos : la presque totalité était de provenance allemande, d'où position délicate au début de la guerre pour les transports automobiles et l'aviation ;

10° Navettes pour l'industrie de la bonneterie : avant la guerre 95 0/0 venaient d'Allemagne. Des efforts considérables ont été faits sans que l'on soit encore parvenu à se rendre indépendant des pays étrangers ;

11° Gauges : on comprend sous ce nom toute une série d'instruments de précision à l'usage des ingénieurs ; avant la guerre la plupart étaient importées d'Amérique, Suisse et Allemagne ;

12° (1) Nitrate de thorium.

C'est un sel produit par le traitement du sable monazite. Un manchon à gaz ordinaire contient 99 0/0 d'oxide de thorium ; trois firmes pendant la guerre en ont entrepris la manufacture avec succès ; il y a lieu d'espérer qu'elles pourront sous peu suffire à la consommation nationale ;

(2) Manchons à gaz.

Avant la guerre le Royaume-Uni en faisait une consommation annuelle de 70.000.000, la plus grande partie venant de maisons prussiennes constituées en « ring ».

Ayant ainsi donné un aperçu du projet de réglementation du Gouvernement, il nous faut voir quel accueil il a reçu dans les différentes sections de l'opi-

nion publique et à quelles critiques il a été en butte.

Quelques-unes des dispositions du Bill semblent acceptables à tout le monde. Ainsi les crédits au commerce d'exportation et l'assurance contre les risques exceptionnels encourus par les exportateurs dans l'Europe orientale. De même, on reconnaît le bien fondé de restrictions à certaines exportations : celle du charbon par exemple, tant que la production restera inférieure à la demande pour les usages domestiques et industriels du pays. Si tout contrôle était retiré, étant donné les prix énormes que l'étranger est disposé à payer, la pénurie de combustible ne ferait qu'aller en s'intensifiant. Reste à savoir, d'ailleurs, si tous les produits dont l'exportation est limitée pour trois ans trouvent la même justification que le charbon.

Quant aux industries clefs, on admet, même dans les milieux les plus libre-échangistes, qu'il peut être désirable de les protéger, mais à condition qu'on les restreigne à celles dont la vie de la nation peut dépendre, selon la formule du premier Ministre. Or il semble à certains que, sous le couvert des industries vitales, on a fait rentrer dans le Bill une collection d'articles qui n'ont rien à faire avec la sûreté nationale, ainsi manchons à gaz, gauges, navettes pour la bonneterie, houblon.

Mais d'un avis presque général, la mesure prin-

cipale du Bill, celle contre le dumping, est des plus discutables. Les Libéraux-coalitionnistes eux-mêmes refusent sur ce point de suivre le Gouvernement. Ils disent ne pouvoir accepter la définition nouvelle donnée du dumping, qui va, non seulement bien au delà des besoins du moment, mais encore des limites des réformes douanières mises en avant lors des élections générales. Ils rappellent le manifeste électoral de la coalition signé par MM. Lloyd George et Bonar Law qui prévoit seulement « qu'une sécurité doit « être donnée contre la concurrence déloyale à « laquelle notre industrie pourrait être sujette par « le dumping de marchandises étrangères vendues « sur nos marchés *au-dessous de leur prix réel de « production* ». Le prix réel de production est toute autre chose que « le *prix de vente dans le pays d'origine* » pris en considération par le Bill. Avec cette nouvelle définition, ce n'est plus les produits d'un prix anormal et malhonnête que l'on exclut, mais encore ceux vendus à un prix tout à fait raisonnable. On se condamne à payer les plus hauts prix demandés dans les Etats protectionnistes, perspective bien plus mauvaise pour le consommateur qu'aucun des tarifs généraux (autour de 10 o/o *ad valorem*) que l'on avait laissé entrevoir jusqu'ici. Aussi les Libéraux-coalitionnistes décidèrent d'envoyer une députation, conduite par Sir Archibald Williamson, à M. Lloyd George pour protester contre les mesures

par trop anti-libre-échangistes que son gouvernement venait de proposer.

Est-ce à dire que le projet contente les Unionistes-protectionnistes ? Pas davantage. Ils considèrent qu'il ne peut s'agir là que d'un simple « acompte » sur les réformes promises lors des élections. La protection donnée aux industriels et aux ouvriers leur apparaît insuffisante et ils demeurent convaincus que sans un système scientifique de tarifs, bien préférable par ailleurs à celui des prohibitions sauf licence, aucune mesure adéquate ne peut être prise contre le dumping. Le Professeur W. A. S. Hewin devenu aujourd'hui président de la « Tariff Reform League » écrivait dans le Birmingham Daily Post du 25 novembre : « Le Bill n'a rien à voir avec la « Réforme tarifiste. Il n'est pas inspiré par les « Tariff Reformers », qui, s'ils avaient à traiter le « problème du dumping, le feraient avec des principes et des méthodes toutes différentes de ceux « qu'il propose ».

L'hostilité générale que rencontrait le Bill pour des motifs particuliers à chaque groupe de l'opinion, était encore renforcée par des griefs partagés par tous les partis. D'abord, son aspect inconstitutionnel que beaucoup d'Unionistes mêmes, non « souillés de Cobdénisme », n'ont pu voir sans alarme. « Le « trait le plus frappant du Bill, dit un organe protectionniste, est le renversement du principe du

« contrôle parlementaire sur les impôts et autres sources de revenu ; et ce n'est pas une mesure temporaire de guerre, mais un changement permanent dans la constitution. » C'est sur ce fondement d'inconstitutionnalité que Lord Robert Cecil, le jour de la discussion générale du Bill, proposait son rejet. Le régime parlementaire, expliquait-il, prévoit que seule la Chambre des communes peut instituer des taxes nouvelles après qu'elles ont été discutées par le « Comité des voies et moyens » ; il ne peut être question d'accorder ce pouvoir à un Ministre.

C'est ensuite l'immixtion de la Bureaucratie dans la vie économique du pays. « Le plus grand danger pour l'industrie britannique, disait M. A. P. Laurie dans une lettre au Times, et le principal obstacle à son développement, c'est la possibilité donnée au fonctionnaire ignorant de fourrer ses doigts où il lui plaira et quand il lui plaira dans son délicat mécanisme ». Le « Trade Regulation Committee » en effet, qui est chargé du contrôle du commerce d'importation, bien que contenant une majorité de membres du Parlement (10 sur 17), sera en réalité dirigé par le « Board of Trade, » qui peut seul faire des enquêtes, obtenir des renseignements sur l'état des prix, de la production et proposer les mesures qu'il y a lieu de prendre en conséquence.

D'autre part, ce qu'il faut avant tout en ce moment

à la production c'est la certitude. Avec un tarif et tous ses désagréments, commerçants et industriels auraient au moins pu savoir où ils en étaient. Avec l'Anti-dumping Bill tout devient pour eux incertain. Le Board of Trade peut faire ceci ou ceal, ou ne rien faire du tout, les taxes peuvent varier avec chaque consignment d'importation. La seule certitude qui reste « c'est que chaque commerce sera à la merci des bévues officielles ». L'importante « Fédération Britannique des commerces du fer, acier, tôles et métaux », passait à l'unanimité la Résolution suivante : « [S'il est décidé par le Parlement que des « mesures doivent être prises contre le dumping, « nous sommes d'avis que rien ne serait plus fatal « à une reprise du commerce international que l'in- « certitude sur le montant des droits à acquitter. « Par conséquent, l'Act doit contenir des clauses « définissant en détail les marchandises qui se « trouveront affectées et fixant le taux des tarifs ; « il ne devra pas être possible à aucun comité, si « largement représentatif soit-il, de modifier ces clauses.

L'Association des Chambres de commerce britanniques, à son dernier meeting de 1919 et la « Fédération des industries britanniques », toutes deux franchement protectionnistes, tout en acceptant la définition du dumping donnée par le Bill, insistent sur les dangers que présentent la constitution et le

fonctionnement du « Trade Regulation Committee ». Aucune législation contre le dumping ne peut être efficace si elle ne comprend un tarif général dressé et surveillé par une assemblée des représentants des associations économiques. Il est par-dessus tout dangereux de laisser, comme le prévoit le projet du Gouvernement, à l'ignorance et à l'arbitraire de fonctionnaires et de membres du Parlement, la réglementation des importations.

Ainsi, l'Anti-dumping Bill, de par sa contexture, rencontrait, chez ceux-mêmes qui en acceptaient le principe, les plus vives critiques. Le Gouvernement semble avoir été assez surpris de cette levée générale de boucliers et n'a guère songé à défendre directement son projet. Le premier Ministre, dans un important discours à Manchester le 6 décembre 1919, s'efforçait de persuader son auditoire, non seulement qu'il était lié à ce projet par les engagements qu'il avait pris lors des élections, mais aussi par les Résolutions de Paris, œuvre des libéraux libre-échangistes du Gouvernement Asquith : « Tout ce que je peux dire, c'est que j'ai hérité de cet engagement. » M. Runcinman répondait par une lettre au *Times* que c'était là une pure plaisanterie : Les Résolutions de Paris n'ont jamais été qu'une mesure d'opportunité pour répondre aux menaces de Vienne, tandis que l'Anti-dumping Bill vise tous les pays étrangers : France, Italie, Belgique, Amérique et même,

semble-t-il, les Dominions, aussi bien que les Puissances Centrales.

Le Bill « sans amis », comme on l'a justement qualifié, n'a pas été cependant retiré par le Gouvernement ; sa discussion avant la fin de la session a été promise à plusieurs reprises, entre autres le 23 décembre par M. Bonar Law. Mais la session est close sans qu'une seconde lecture ait été proposée, et M. Asquith pouvait bien dire, s'adressant à ses électeurs en mars 1920 à Paisley, que l'on ne savait pas si le Bill était mort ou vivant.

Mais si l'avenir du Bill semble très compromis il n'en est pas obligatoirement de même de certaines de ses dispositions acceptables, nous l'avons vu, non seulement pour la majorité des protectionnistes mais encore des libéraux-coalitionnistes, c'est-à-dire des libre-échangistes modérés. Si les mesures en faveur des industries clefs, de la réglementation temporaire de certaines exportations, de crédits au commerce en Europe Orientale n'avaient pas abouti, c'est seulement parce qu'elles faisaient partie d'un « Bill omnibus » dont la disposition principale était sujette aux plus vives critiques. Aussi l'Association des Chambres de Commerce pressait-elle le gouvernement de séparer la question des industries clefs, qu'il est urgent de voir solutionner, du reste du projet. Elle ne faisait d'ailleurs que suivre l'opinion de « l'Unionist Reconstruction Committee » qui comprend plus

de trois cents membres du Parlement. Un peu plus tard la « Fédération des industriels britanniques » adoptait la même attitude de façon que le gouvernement ne puisse alléguer que les groupes d'hommes d'affaires étaient divisés sur cette question. Il semble que cette conception de la dislocation du Bill omnibus ait des chances de prévaloir depuis que le 29 juin dernier, les mesures en faveur du commerce d'exportation dans l'Europe de l'Est et du Sud-Est ont été présentées à part, aux Communes, dans un « Oversea Trade (Credits and insurance) Bill ».

Sans doute sur la question des industries clefs il restera toujours des désaccords entre libre-échangistes et protectionnistes, ceux-ci s'en tenant à un tarif élevé qui pourrait aller jusqu'à être prohibitif ; ceux-là au contraire considérant que les industries d'ordre militaire dont dépend vraiment la sûreté du pays doivent être retirées complètement de l'entreprise privée ; quant aux autres, qui ne l'intéressent qu'indirectement, rien ne peut faire autant pour elles que la science et le libre développement. Si elles ont besoin d'être encouragées à un moment donné, qu'on le fasse à l'aide de subventions de l'Etat et non au moyen d'un tarif. Il n'en reste pas moins que sur la question de principe l'accord peut se faire et qu'il est probable qu'à brève échéance une action législative sera prise pour « assurer les industries clefs ».

Quant aux mesures d'anti-dumping elles-mêmes, quel est leur avenir ? Il est beaucoup plus incertain, car il y a cette fois désaccord complet, non seulement sur les moyens de mise en application mais sur le principe. On ne s'entend ni sur ce que l'on doit comprendre par dumping, ni sur l'opportunité de le prévenir, ni même sur ses mauvais effets dans le pays où il serait pratiqué.

Nous avons vu toute la différence entre la définition du manifeste de novembre 1918, acceptée par les libéraux-coalitionnistes et celle du Bill qu'ils rejettent comme trop compréhensive. Le premier Ministre en a donné une autre dans son discours de Manchester : « le dumping est la pratique constante, persistante, de vendre des marchandises à un prix inférieur à celui auquel nous pourrions nous-mêmes les produire ». Il se trouve que c'est la formule que mettait en avant un orateur tarifiste à la Chambre des communes quelques semaines plus tôt ; et elle est si compréhensive que se défendre contre le dumping revient à se défendre contre toute concurrence étrangère, à assurer au producteur un profit « raisonnable » sur le marché national, en un mot à instituer un régime de protection douanière.

D'ailleurs, quelle que soit la définition du dumping, certains libre-échangistes prétendent qu'il ne constitue nullement un danger pour l'industrie nationale. « Avons-nous jamais, en tant que nation industrielle,

« perdu par le dumping la moitié de ce que nous y
« avons gagné ? » Bien des grandes industries de ce
pays doivent la plus large part de leur succès à l'em-
ploi de tôles et de fontes étrangères vendues à
bas prix. Ces produits étaient dumpés peut-être,
mais ils n'en étaient pas moins les bienvenus pour
cela. C'est à peu près cette idée qu'exprimait déjà
M. Winston Churchill en 1905. « Une concurrence
« déloyale trouve son remède en elle-même. Les
« Allemands dumpent du sucre à perte sur notre
« marché, nous répondons en leur vendant à profit
« des manufacturés du sucre ; ils dumpent leur
« acier, nous leur envoyons nos machines. »

Enfin, même en admettant les influences funestes
du dumping dans le pays où il est pratiqué, on peut
mettre en question l'opportunité des mesures desti-
nées à la prévenir. Les protectionnistes n'ont pas
abandonné cette idée, dont ils ont tant tiré profit,
d'une Allemagne regorgeant de produits à bon mar-
ché et prête à les répandre à l'étranger. La « Tariff
Reform League » s'efforce de montrer les pays scan-
dinaves déjà envahis par les produits allemands qui
n'attendent que l'occasion favorable pour se déver-
ser à nouveau sur le marché britannique. Ils y seront
aidés par le cours du change du mark qui agit comme
une prime à l'exportation. Aussi est-il grand temps
de prendre d'énergiques mesures ; il ne faut pas
attendre que l'Allemagne ait, par une concurrence

déloyale, repris la position, dangereuse pour le Royaume-Uni, qu'elle occupait avant la guerre. Mais à côté de cela beaucoup considèrent que dans les conditions économiques actuelles du monde la crainte du dumping n'est en rien justifiée. Pour ce qui est de l'Allemagne, comment un pays dépouillé de ses matières premières, obligé, à cause de la dépréciation du mark, de payer pour celles qu'il achète un prix presque prohibitif, pourrait-il inonder l'étranger de ses produits. Par les termes du Traité de Paix la quantité de charbon à la disposition des Allemands a été réduite de près des deux tiers ; or déjà avant la guerre ils devaient en importer des ports de l'est de l'Angleterre ; dans ces conditions une rapide reconstruction industrielle est moins que probable. Comme on a pu s'en rendre compte à la foire de Leipzig, les producteurs allemands ont dû se confiner aux fines machineries qui demandent plus de main-d'œuvre que de matières premières et de charbon. Le président de la Chambre Britannique de Commerce de Berlin déclarait récemment que d'ici longtemps l'Allemagne n'aurait rien à dumper.

Quant à la dépréciation du change favorisant le dumping, c'est une crainte que l'*Economist* n'hésite pas à qualifier d'absurde. « Comment l'Allemagne et les autres pays à monnaie dépréciée seront-ils « jamais capables de nous acheter nos produits si « leur change ne s'améliore pas ; et comment peut-il

« s'améliorer si nous ne leur permettons de nous « vendre librement ? » Le producteur britannique au reste se plaint beaucoup moins de la concurrence de ces pays sur son marché national que sur les marchés neutres. Or les mesures contre le dumping ne feraient que perpétuer l'avantage qu'un change défavorable leur donne sur ces marchés.

Enfin dans les circonstances économiques du moment, on ne pourrait que souhaiter qu'un flot de produits à bon marché vint faire baisser les prix ; le seul moyen de diminuer le coût de la vie est d'encourager la concurrence et d'augmenter l'approvisionnement. Le producteur anglais énervé et engraisé par un régime de faciles bénéfices de guerre ne peut retrouver son initiative et son activité que sous la pression d'une sérieuse concurrence étrangère. Le dumping, quelle que soit son influence en temps normal, ne saurait donc avoir aujourd'hui que les effets les plus heureux.

On voit combien les opinions diffèrent sur la question du dumping et il n'est pas étonnant que le gouvernement n'ait pu obtenir une majorité pour son Bill. Les faits semblent donner d'ailleurs chaque jour raison aux assertions des libre-échangistes. Le Royaume-Uni n'est pas menacé d'une surabondance de produits à bon marché, mais au contraire d'un approvisionnement inadéquat comme l'indique l'élévation continuelle des prix de toutes les « commo-

dités ». Cependant l'idée de l'opportunité d'une législation contre le dumping n'était pas abandonnée de tous, puisque le 17 mars 1920 Lord Balfour de Burleigh présentait à la Chambre des Lords un « Bill pour la protection des industries spéciales », qui contenait accessoirement des mesures pour empêcher le dumping.

Par ce Bill Lord Balfour cherchait à mettre en œuvre les conclusions auxquelles était arrivé le Comité dont il avait été le Président de 1916 à 1917. La question principale est cette fois celle des industries clefs, définies » industries d'importance nationale « insuffisamment développées ou dans des conditions instables », et la liste donnée, à titre d'exemple seulement, est à peu de choses près celle dressée par le Comité. Quant au dumping sa définition est avec d'autres mots celle du Bill du gouvernement. « La « vente de produits sur un marché particulier à des « prix inférieurs à ceux auxquels ces produits sont « couramment offerts dans leur pays d'origine ».

C'est un « Advisory Council » nommé par le Président du Board of Trade qui est chargé de surveiller les différentes branches de la production et d'indiquer au gouvernement les mesures qu'il convient de prendre en faveur de telle industrie essentielle ou en butte au dumping.

Les critiques qui ont accueilli ce Bill à la Chambre des Lords sont les mêmes que celles réservées au

projet du gouvernement aux Communes. D'abord son inconstitutionnalité, puisqu'il donne à l'exécutif le pouvoir de lever des taxes. Puis son inopportunité pour ce qui est du dumping que rien ne permet de craindre actuellement. Enfin et surtout une trop grande ingérence de la bureaucratie dans la vie économique du pays, plus grande même que celle prévue par le Bill gouvernemental, déclarait le Lord Chancellor. Ici encore il convient de remarquer que Lord Emmot et le marquis de Crew, tout en combattant l'ensemble du Bill reconnaissent la nécessité d'assurer un certain nombre d'industries vitales bien qu'ils trouvent que la définition qui en est donnée est trop vague et ouvre trop largement la porte à la protection. Lord Beauchamp lui-même, en proposant le rejet du Bill, sur le fondement qu'il ne ferait que légaliser le « profiteering » et élever encore le coût de la vie, manifeste son regret que la question des industries clefs ait été réunie à celle du dumping qui forme en réalité la pierre d'achoppement du Bill. Le gouvernement n'a supporté d'ailleurs que faiblement le projet de Lord Balfour. Sans doute le Lord Chancellor s'est déclaré prêt à lui donner son adhésion, mais en insistant sur la possibilité qu'il y avait de voir d'autres membres du Cabinet prendre une attitude différente. Dans ces conditions, l'ordre du jour du comte Beauchamp était accepté par 23 voix contre 22 et le bill par conséquent définitivement rejeté.

CONCLUSION

Nous nous sommes efforcés dans cette étude de montrer les changements qu'a apportés la guerre dans l'orientation de la politique commerciale de la Grande-Bretagne. Nous avons vu comment les grands événements politiques et militaires qui ont changé la face de notre vieille Europe ont eu une influence profonde sur l'opinion économique anglaise, sans que cette influence, toutefois, se soit fait sentir toujours dans le même sens et avec une égale force.

Nous avons cru pouvoir distinguer trois périodes, trois étapes par lesquelles on arrive à la situation actuelle. Au début, la juste colère soulevée par les méthodes de guerre de l'Allemagne a trouvé son expression, dans la presse et à la tribune, dans une demande de boycottage de toutes les relations commerciales avec les nations ennemies, après la signature de la paix. Les motifs avoués étaient d'ordre politique et sentimental. Aussi voit-on comme un accord tacite entre libre-échangistes et protection-

nistes. La découverte des plans d'une guerre économique, envisagée par l'Allemagne pour l'avenir, apportait un grand stimulant à ce mouvement patriotique et amenait un gouvernement libéral aux Résolutions de Paris.

Mais bientôt on s'apercevait parmi les libre-échangistes que dans les événements actuels les Tarifistes ne voyaient que le levier politique, qu'ils attendaient depuis longtemps, pour essayer de faire prévaloir leurs principes et que le but vers lequel on se laissait entraîner n'était pas la défense contre la pénétration commerciale et la domination économique de l'Allemagne, mais purement et simplement le protectionnisme. Aussi certains se demandèrent si les concessions qu'ils avaient faites n'étaient pas dangereuses et même, avec les conditions nouvelles d'une guerre qui se prolongeait, si elles étaient justifiées. Quand le grand leader libéral, M. Asquith, eut abandonné le gouvernement, il n'y eut plus pour eux d'hésitation ; ils revinrent aux principes qui leur étaient chers, qui seuls avaient assurés la position économique de l'Angleterre dans le passé et devaient lui permettre de la conserver à l'avenir. Si la guerre, cependant, démontrait la nécessité de certaines modifications de détail dans la politique commerciale du pays, comme garantir les industries militaires où même strictement essentielles, cela devait et pouvait se faire sans rien abandonner des

principes du libre-échange, par un système de subventions.

Mais à côté de ces fidèles du « Cobdenisme », un bon nombre de libéraux continuaient à être impressionnés par la situation dangereuse, leur semblait-il, dans laquelle la Grande-Bretagne s'était trouvée à l'ouverture des hostilités. Ils restaient prêts à faire des concessions aux protectionnistes, en tant qu'il s'agirait de donner à la patrie la sécurité et la sûreté dont elle avait besoin à l'avenir. Lorsque aux élections de novembre 1918 libéraux et conservateurs, surtout pour des raisons de politique intérieure, jugèrent utile de s'unir, il devint nécessaire de fixer l'étendue de ces concessions et d'établir le programme des réformes économiques de la « Coalition ». C'était chose difficile, car malgré quelques points de contact, on partait de principes absolument opposés. Il ne fallut rien moins que toute l'habileté d'homme d'affaire de M. Lloyd George pour arriver à concilier, tout au moins en apparence, des points de vue, des opinions très différentes.

Cependant, lorsque pour tenir les promesses données aux électeurs le gouvernement voulut réaliser ce programme, les difficultés surgirent, nombreuses, quasi insurmontables. Nous avons vu pour les trois principaux problèmes auxquels on s'est attaqué, préférences impériales, dumping, industries clefs, que l'accord n'arrivait pas à se faire au Parlement

entre les Libéraux coalitionnistes qui trouvent que l'on va trop loin, que l'on abandonne trop complètement le libre-échange et les Unionistes qui se plaignent que les concessions qu'on leur fait sont bien insignifiantes. Il semble d'ailleurs que ce soit le danger de toute politique de coalition d'être faite de compromis qui ne satisfont personne. Sans doute, M. Lloyd George affirme, dans une lettre fameuse au *Times*, que la Coalition a ses propres principes qui ne sont ni ceux des libre-échangistes ni ceux des Tariffistes et qui veulent que l'on considère seulement les intérêts du pays à la lumière des conditions présentes ; mais sont-ce là vraiment des principes ; n'en est-ce pas plutôt la négation même. Au reste, il est remarquable que dans tous les pays la guerre a apporté de tels bouleversements dans toutes les situations, que les hommes d'Etat, aux prises avec des difficultés à peine imaginables il y a quelques années, désespèrent trouver leur solution dans les voies anciennes et se rejettent sur des mesures d'opportunité. On se rappelle les déclarations de M. Clemenceau sur la politique empirique qu'il entendait suivre ; et l'on pourrait encore rapprocher des paroles de M. Lloyd George ce que disait ce Ministre Allemand des Affaires Economiques, au Reichstag : « Notre plan sera de n'avoir aucun plan. »

Nous tournant maintenant vers l'avenir, pouvons-nous nous faire une idée de ce que sera la politique

commerciale de la Grande-Bretagne ? C'est bien difficile malgré tous les courants d'opinion, toutes les amorces de réformes que nous avons pu noter. Car, ainsi que le faisait remarquer récemment M. Lloyd George à une délégation d'industriels, jamais auparavant les problèmes de politique commerciale n'ont été aussi intimement liés à ceux de politique internationale, et c'est ce qui rend leur solution infiniment compliquée et incertaine. Que voyons-nous en effet dans le domaine international ? C'est une lutte, dont on ne saurait encore dire l'issue, entre le libéralisme et le nationalisme. Depuis l'armistice les questions de politique extérieure se présentent sous un jour différent, bien moins simple que pendant les hostilités ; elles ont pris un aspect nouveau qui n'est plus aussi clairement favorable aux idées protectionnistes.

Vis-à-vis de l'Allemagne, la haine patriotique, ce puissant instrument sur lequel les Tarifistes avaient tant compté, s'est singulièrement émoussé. D'abord, parce qu'elle est une passion trop violente pour qu'elle puisse durer longtemps, du moins avec une force suffisante pour rendre les individus aveugles à leurs propres intérêts matériels et à ceux de la nation. En Angleterre, où le sens pratique est très développé, on se rend compte qu'il ne faut pas mélanger sentiment et affaires, sous peine de faire de mauvaises affaires ou du faux sentiment. Puis, il n'est

plus possible, dans les conditions actuelles, engendrées par le Traité de Paix, d'agiter le spectre du dumping allemand, malgré les conditions du change qui, à première vue, sembleraient devoir le favoriser. Enfin il y a l'importante question de l'indemnité ; on ne peut absolument pas boycotter les produits de l'Allemagne si l'on veut qu'elle nous paie au moins une partie appréciable des dépenses dans lesquelles elle nous a entraînés. Bien mieux l'idée se fait jour de la nécessité de lui accorder des crédits, de lui favoriser l'achat de matières premières, pour qu'elle puisse produire et exporter sur nos marchés, seul moyen par lequel elle peut se libérer de sa dette.

Mais il y a aussi à considérer l'ensemble des relations extérieures. La guerre avait, en Angleterre, fortifié la conception impérialiste et fait naître l'idée d'une certaine indépendance économique, plus ou moins limitée à toutes les industries clefs ou à toutes les industries importantes. Indépendamment de la nécessité de maintenir aujourd'hui d'étroites relations amicales entre Alliés, par suite de l'anarchie qui règne dans une partie de l'Europe, indépendamment des sentiments prévalant dans les Dominions, la grande idée de la Société des Nations, autour de laquelle on a fait tant de bruit et qui se trouve à la base des Traités de paix, est en contradiction formelle avec l'Impérialisme, même réduit à sa forme économique, et la protection des industries clefs.

L'impérialisme, c'est le resserrement des races anglo-saxonnes et de leur sujettes sur elles-mêmes, c'est la croyance à l'avenir du monde assuré par la « Pax Britannica » ; la protection des industries clefs, c'est l'arrière-pensée d'avoir à soutenir un jour une guerre semblable à la dernière, c'est le sacrifice de la richesse, du confort à la défense de la nation contre tout pays étranger. La Société des Nations est le contre-pied de tout cela : c'est toutes les Nations collaborant à la paix du monde et au progrès de l'humanité, sur un pied d'égalité d'opportunités et de droits.

Ce n'est pas qu'à la politique internationale que sont liées les questions de commerce extérieur, c'est encore en Angleterre plus que partout ailleurs à la politique intérieure, aux luttes de partis ; c'est sur elles que se sont faites trois élections générales. Nous avons pu en quelque sorte identifier libéraux et libre-échangistes, unionistes et protectionnistes. Entre ces deux extrêmes la guerre a vu naître les libéraux coalitionnistes, prêts à faire des concessions plus ou moins étendues à une réforme douanière. Complètement en dehors de ces trois partis il y a encore les travaillistes. Leur attitude sur la question immédiate des tarifs est assez incertaine ; on rencontre même chez leurs représentants les déclarations les plus contradictoires. En réalité la question se présente surtout pour eux sous son aspect financier et politique ; ils donnent alors la main aux libéraux indé-

pendants (wee free). Au vote de chaque budget, depuis des années, un membre du Labour Party propose le rejet des droits sur le thé et autres objets de consommation, parce que ces taxations indirectes pèsent lourdement sur la classe ouvrière. Mais c'est surtout parce qu'ils le considèrent comme une condition indispensable à la paix universelle que les travaillistes sont partisans du libre-échange.

De tout cela il semble donc que l'on puisse conclure que la politique commerciale de l'Angleterre dépendra, à l'avenir, du parti politique qui accédera au pouvoir. Cependant, si du Parlement, de l'opinion constituée, nous nous tournons vers la masse amorphe de la population, où s'élabore en réalité, d'une façon mystérieuse et surprenante souvent pour les hommes politiques les plus avertis, l'opinion de demain, deux remarques intéressantes peuvent être faites.

D'abord c'est que la guerre, malgré les manifestations bruyantes de fraternité, d'union des peuples, malgré la Société des Nations, a amené un resserrement des pays sur eux-mêmes, une sorte d'exaspération des égoïsmes nationaux, dont on souffre aussi en Angleterre. On s'est habitué à l'idée d'un besoin continu d'être prêt pour le combat, pour la défense; on s'est fait une mentalité de guerre et la lutte militaire terminée, on est prêt à écouter ceux qui parlent d'une lutte et d'une défense économique. Industrie,

commerce apparaissent comme deux éléments aussi essentiels à la protection du pays que l'armée et la flotte ; et en même temps on se fait un point d'honneur national de se rendre économiquement indépendant de l'étranger dans toute la mesure du possible.

Mais il y a encore autre chose. Après toute grande crise, tout grand bouleversement, on se prend à douter de la valeur de l'ancienne politique et surtout de l'efficacité des moyens qu'elle met à notre disposition pour solutionner les problèmes nouveaux. Il semble bien qu'en Angleterre beaucoup adhèrent vaguement aujourd'hui aux idées de « Réformes Tarifistes » comme à un pis aller. On ne sait comment sortir de la situation économique actuelle et l'on croit plus ou moins qu'un changement de politique commerciale pourra y aider. De même que dans le domaine social, beaucoup se laissent entraîner vers le socialisme, nullement en suivant une opinion raisonnée ou parce que c'est là leur idéal, mais parce qu'ils espèrent confusément qu'un changement de régime apportera leur solution à des difficultés qui, dans les conditions présentes, leur paraissent insurmontables.

Le Président de la thèse,

HITIER

Le Doyen,

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL

BIBLIOGRAPHIE

- Ashley (Prof. W.-J.).* — The British Dominions.
— The Tariff problem, 1915.
Asquith. — Trade and the Empire.
Board of Trade journal, 1914-1920.
Barker. — Economic Statesmanship, 1918.
Bowley. — The effect of the war on the external trade of the
U-K.
Clarity. — Our future (anonyme), 1917.
Colvin (J.-D.). — The safety of the Nation, 1918.
Contemporary Review, 1914-1920.
Cunningham (Prof. W.). — The rise and decline of the
Free Trade movement.
— Case against Free Trade, 1913.
Doing nothing or Empire grown cotton for Empire manu-
facturer, 1917 (anonyme).
Economist, 1914-1920.
Edgeworth (Prof.). — Currency and finance in time of
war, 1918.
Edinburgh Review, 1914-1920.
Empire Mail, 1918-1919.
Fortnightly Review, 1914-1920.
Gaskell (Th.-G.). — The curse of Cobdenism, 1918.
Hansard. — Official Reports of the Parliamentary debates.
Harold-Storey. — The Paris Conference and Trade after
the war, 1917.

- Hartley-Withers.* — The League of Nations ; its economic aspect, 1918.
- Hecht (J.-H.).* — Real principles of Free Trade, 1918.
— Reconstruction and key industries, 1919.
- Hobson.* — New Tariffism.
- Hooker (B.-H.).* — Britain's oversea Trade. Retrospective et prospective glance, 1919.
- Humphrey-Milford.* — Oxford Tracts on economic subjects.
- Ingram.* — History of Political Economy. New édition, 1915.
- Journal of the Royal Statistical Society, 1914-1920.
- Keynes (J.-M.).* — Economic consequences of the Peace Treaty, 1919.
- Kitson (Arthur).* — Trade fallacies, 1917.
- Lucas (Sir Ch.).* — The British Empire, 1915.
- Mac Culloch.* — Dictionnary of Commerce.
- Marshall (Prof.).* — Industry and Trade, 1919.
- Parliamentary papers, 1915-1918.
- Phipson (C.-B.).* — The true causes of commercial difficulties in Great Britain, 1917.
- Peddie.* — National system of economics, 1915.
- Political science, 1914-1919.
- Pulsford (Sénateur Edw.).* — Commerce and the Empire, 1917.
- Quarterly Review, 1914-1920.
- Robertson (J.-M.).* — New Tariffism, 1918.
— Free Trade, 1920.
- Saunders (Edw.).* — Self supporting Empire, 1918.
- Times Daily edition, 1914-1920.
- Times Trade Supplement, 1916-1920.
- Wester (R.-G.).* — The awakening of an Empire, 1917.
- Winston Churchill.* — For Free Trade, 1906.

